

HALÁSZ IVÁN

(NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet – MTA Társadalomtudományi
Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Budapest)

Migránsok és a választójog A választások „transzborderizálása” a közép-európai térségben

Bevezetés

A modern, demokratikus berendezkedésű államokban az egyik legünnepelebb pillanat a szabad választások megszervezése és lebonyolítása. Legalábbis így kellene lennie. A szabad választásoknál ugyanis nem létezik fontosabb aktus a demokráciában. Közismert, hogy a modern népképviselői rendszerek megszületése döntően a 18. századi felvilágosodás nyomán kibontakozott polgári forradalmakhoz kötődik. A nagy francia forradalom volt ugyanis azon meghatározó esemény, amelynek során végleges formát nyert és győzelmet aratott a népszuverenitás eszméje, aminek értelmében a hatalmat nem lehet már többé transzcendentális okokkal és indokokkal legitimálni, hanem azt mindenképpen a nép akaratából kell levezetni.¹

A népszuverenitás gondolatának előtérbe kerülése két további kihívással járt: egyrészt meg kellett határozni, hogy pontosan ki is tartozik bele a döntéshozatalra feljogosított alkotmányos nép, azaz a politikai közösség fogalmába, valamint azt is, hogy technikailag hogyan lehet megoldani a nép akaratának minél jobb és tisztességesebb kinyilvánítását. Az első problémát az aktív és a passzív választójog szabályainak megfogalmazása révén lehetett megoldani, a másikat a választási rendszer megfelelő „technikai” szabályainak a rögzítése révén.

Természetesen a választások és a választójog felfogása időnként változik. A liberális 19. században például teljesen természetesnek számított a különböző vagyoni és műveltségi cenzusok alkalmazása, ami a 20. században már mélyen antidemokratikusnak tűnik.² Ez nem jelenti azt, hogy időről időre

¹ Az államhatalom és a szuverenitás fogalmáról lásd részletesen: Takács Péter: Államtan. BCE, Budapest, 2011. 144–172. o.

² A választójog rövid fejlődéséről lásd: Dezső Márta – Nagyné Szegvári Katalin – Ryttkó Emília: A választójog. Szerk. Máthé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002.

nem jelentkezne rá igény. Azt, hogy ez mennyire aktuális kérdés, a szlovák választási rendszer legutóbbi módosítása is jelzi.

A szlovák parlament 2014 májusában megszavazta a régóta esedékes választási kódexet, amely az összes olyan választás szabályait egységesíti, amelyekre Szlovákiában az ottani és az uniós közhatalmi szervek vonatkozásában egyáltalán sor kerülhet. Emellett az új kódex módosított néhány fontos egyéb jogszabályt, köztük a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi 369. számú törvényt is. Ezt a jogszabályt a szlovák törvényhozó kiegészítette azzal az előírással, hogy a polgármesteri poszt betöltéséhez mindenképpen szükséges legalább középfokú végzettség.³ Érdekes, hogy semmilyen más vezetői vagy képviselői tisztség betöltésére nem vonatkozik ilyen műveltségi cenzus jellegű előírás.

A jelen tanulmány azonban nem szeretne foglalkozni a választások összes aspektusával, hanem csak azokkal a mozzanatokkal, amelyek a választási folyamatok egyfajta nemzetköziesedésével⁴ és még inkább a határon történő átnyúlásával függnek össze. A két fogalom egyébként nem azonos – a választások internacionalizálódása ugyanis mást jelent, mint azok transzborderizálása.

Az előbbi fogalom témakörébe inkább azok a jelenségek tartoznak, amelyek a választások (azaz a voksolás és az azt megelőző folyamatok) nemzetközi megfigyelésével függnek össze. Talán ide sorolhatók a kampány finanszírozásával kapcsolatos kérdések is. Itt célszerű tárgyalni az egyes nagy ideológiai csoportosulások és a pártcsaládok (valamint a hozzájuk köthető NGO-k és alapítványok) együttműködésének a problematikáját.

A transzborderizáció, illetve a transzborderizálás fogalma némileg mást takar. Ez alatt olyan jelenségegyüttest célszerű érteni, amely azzal jár, hogy a választási folyamatok átlépik az államhatárokat és a szűken vett állampolgári közösségek határait. A transzborderizációnak többféle megnyilvánulási formája lehetséges. Mindenekelőtt ide tartozik az úgynevezett külhoni szavazás intézménye, amikor a választásokon való részvétel lehetőségével nemcsak az államban tartózkodó személyek rendelkezhetnek, hanem a külföldön élő vagy csak egyszerűen tartózkodó állampolgárok is. A másik megnyilvánulási for-

³ Erről lásd: Zákon č. 180/2014 Z.z. z 29. mája 2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (A választójog gyakorlása feltételeinek változásáról és néhány egyéb törvény módosításáról szóló 2014. évi 180. számú törvény). E jogszabály 2014. június 26-án jelent meg a szlovák hivatalos közlönyben (Zbierka zákonov). Itt egy új és komplex választási kódexről van szó, amely a Szlovákia területén előforduló összes választást szabályozza. Ez a törvény néhány helyen módosította a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi 369. számú törvényt is.

⁴ Erről lásd a *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*. Eds.: Newman, Edward – Rich, Roland. UN University Press, Tokyo – New York – Paris, 2004., ezen belül pedig különösen Ludwig, Robin: *The UN's electoral assistance: Challenges, accomplishments, prospects*. c. tanulmányt (169–187. o.).

mája az, hogy egyre több demokratikus államban már nemcsak a saját állampolgárok szavazhatnak, hanem bizonyos szigorú megkötésekkel és többnyire csak helyi szinteken az ott letelepedett, illetve legálisan élő és dolgozó külföldi állampolgárok is.⁵

A migrációs folyamatok és a választások transzborderizációja

Az előbb felvázolt transzborderizációs folyamat természetesen szorosan összefügg a modern kor sajátosságaival, a globalizációval és a migrációs folyamatokkal. A migráció az emberiség történetének egyik fontos állandó kísérő jelensége.⁶ Az, hogy az intenzív migrációt modern korunk egyik legfőbb jellemzőjének tartjuk, tulajdonképpen csak egy optikai csalódás, hiszen a Nyugat-Római Birodalom bukása utáni néhány évszázadban is annyira markáns volt már, hogy az utókor később ezt az időszakot a népvándorlás korának nevezte el. Tény viszont, hogy a migrációnak is sokféle arca lehet, és nagyon különbözőképpen jelentkezhet egyes korokban. Emiatt nehéz összevetni a hunok vagy a vizigótok érkezését Európába a második világháború utáni dél-európai vendégmunkások helyzetével.

A most aktuális, posztintegrációs és globalizációs kori migrációs folyamatoknak természetesen van néhány olyan sajátossága, amelyek új minőséget kölcsönöznek számukra. Ezek a folyamatok legalább a nyugati világban mindenképpen komoly és fejlett, jogilag meglehetősen szabályozott intézményi keretek között zajlanak. További fontos jellemző az, hogy a Nyugaton létező jogi és intézményi migrációs környezet – minden szigorúsága ellenére – alapvetően demokratikus körülmények között működik.

Ezt a kort pedig a szakirodalom néha a tömegdemokráciák korának is nevezi. Ez nagyon fontos, hiszen a migránsok politikai participációjának kérdése teljesen másként jelentkezik egy archaikus vagy abszolutista monarchiá-

⁵ Néhány állam egyébként a külföldiek bizonyos csoportjainak az országos szinten is lehetővé teszi a voksolást, de ez meglehetősen ritka. Ilyen állam például Új-Zéland vagy a speciális jogállású brazil állampolgárok esetében Portugália, továbbá a nemzetközösségi és ír állampolgárok vonatkozásában Nagy-Britannia is. Részletesebben ezekről az esetekről lásd: Day, Stephen – Shaw, Jo: European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Politics. *International Journal of Population Geography*. 2008. No. 8. 191–192. o. vagy Spoonley, Paul: Aliens and Citizenship New Zealand. In: *Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens*. Ed.: Kondo, Atsushi. Palgrave, Hampshire – New York, 2001. 158–175. o.

⁶ A migráció fogalmáról és modern trendjeiről lásd: Vándorló emberiség. Főszerk.: King Russel. National Geographic. Geographia Kiadó, Budapest, 2008.

ban, és másként az emberek egyenlőségére és a diszkriminációmentességre törekvő demokratikus társadalmakban. A harmadik fontos különbség a korábbi korokhoz képest a technikai és közlekedési fejlettségben rejlik. Az infokommunikációs forradalom (internet, elektronikus média, Skype, internet-banking stb.), a közlekedés dinamizálása (az olcsó és sűrű fapados járatok) és az általános globalizációs folyamatok (nagyobb kulturális és mediális nyitottság, regionális integrációs folyamatok, a nyugdíjrendszerek összekapcsolása, a kultúra uniformizálása stb.) által kiváltott együttes hatás minőségileg más típusú migrációt tesz lehetővé, mint húsz, ötven vagy akár száz évvel korábban. Ez természetesen kihat az élet minden területére: az emberek közötti kapcsolatokra, a társadalombiztosítási rendszerekre és egyebek mellett a politikai közösség fogalmára, illetve határaitra is.⁷

A transzborderizáció és azon belül a külhoni szavazás jelenségének jobb megértéséhez még egyszer vissza kell térni az általános migrációs folyamatok jellemzéséhez. A migrációnak ugyanis mindig két arca van. Az egyik arca a kivándorlásé, a másik értelemszerűen a bevándorlásé. Hiszen, mint sok más területen, itt is érvényesül az energia megmaradásának a törvénye – azon embertömeg, amely egyik országban kivándorlóként jelentkezik, másutt bevándorlóként jelenik meg. Útközben természetesen különböző – néha-néha már drámai – veszteségek érhetik ezt a tömeget, de szerencsére a legtöbb esetben a veszteségek nem olyanok, hogy okafogyottá válna az egész migráció. Másképpen megfogalmazva: emigráció nélkül nincs immigráció sem.⁸

A migráció kapcsán továbbá mindig ki kell térni az integráció dimenziójára is. A migráció problémájával ugyanis szorosan összefügg a migránsok társadalmi és politikai integrációjának kérdése is. Integráció alatt itt értelemszerűen nem az államok integrálódását kell érteni, hanem az egyének integrálását a közösségbe – mindenekelőtt a bevándorlók integrálódását választott új hazájuk társadalmába és annak politikai közösségébe is. De a kivándorlókat, illetve más expatriáltakat is meg lehet próbálni visszaintegrálni az eredeti politikai közösségükbe. Természetesen a migráció és a diaszpóra jelenségének vizsgálatakor figyelembe kell venni, hogy nem mindig csak a személyek migrálnak, hanem van, amikor a határok is vándorolnak. Erre különösen jó példa a 20. század eleji magyar vagy orosz történelem, de sok más példát is

⁷ Az, hogy a modern technológia és az infokommunikációs forradalom hogyan hat ki a migrációra és azzal kapcsolatosan a politikai közösségek működésére, kimutatta Bauböck, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*. PSOnline, www.apsanet.org, 763–764. o.

⁸ Ezen folyamatok jogi kezeléséről lásd részletesebben: Halász Iván: *A nemzetközi migrációs és a közigazgatás*. BCE, Budapest, 2011.

fel lehetne még sorolni.⁹ Az expatrióta közösségek ezért néha a határok mozgása miatt is keletkezhetnek. Sőt, néha még ez sem kell hozzá, hanem elég egy-egy ország állampolgársági politikájának a megváltozása is.¹⁰ Ennek következtében például az olyan kivándorlók ezrei, akikről az óhazájukban korábban közjogilag úgymond lemondtak, újból az anyaországi politikai közösség potenciális tagjaivá válhatnak. Ezen jelenségek inkább csak közvetve függenek össze a személyek klasszikusnak is mondható migrációjával, de ezzel együtt nagyon komoly migrációs kihatásai is lehetnek.

A migráció kétarcúsága a modern demokratikus körülmények között mindenképpen kihat a választójogi szabályozásra, akár a még nem állampolgár bevándorlók politikai integrálása, akár a még állampolgár kivándorlók (vagy esetleg az újonnan honosított diaszpóratagok) politikai közösségben történő bent tartása, illetve reintegrációja révén. A két kihívás kezelése mögött hasonló elvi dilemmák húzódnak. Ezen dilemmák alapkérdései is hasonlóak. A szakértők és politikusok itt főleg arra keresik a választ, hogy milyen erkölcsi alapon legyen valaki tagja egy politikai közösségnek, továbbá milyen típusú, szintű és terjedelmű választójog illesse meg a politikai közösség egyes tagjait, mivel lehet megindokolni a nem állampolgár állandó lakosok (azaz rezidensek) és az állampolgár nem rezidensek választójogát, valamint technikailag hogyan lehet megoldani az előbb említett „*határcsoportok*” részvételét a politikai döntéshozatalban? Az sem mellékes, hogy milyen problémákat és aggályokat vet fel az egész említett jelenség, és milyen az a bonyolultsági szint, amely a fentiek kontextusában még nem veszélyezteti a választások megtartásának a folyamatát.

Elméleti síkon a külföldön élő saját állampolgárok országos szintű választójoga¹¹ látszólag nem okoz túl sok politikai problémát, függetlenül attól,

⁹ A Szovjetunió 1991. évi felbomlása következtében körülbelül 25 millió etnikai orosz és oroszajkú személy találta magát a szűken vett Oroszország határain kívül. Természetesen ebből a szempontból egyetlen gyarmatbirodalom felbomlása sem volt egyszerű és problémamentes.

¹⁰ Olaszország 2000-ben módosította az állampolgársági törvényét. Az új szabályozás értelmében a törvény hatálybalépése követő öt éven belül mindenki, aki az egykori Osztrák–Magyar Monarchiának meghatározott területén élt és a Saint-Germain-i szerződés hatálybalépése előtt külföldre távozott (kivétel: Ausztria), egy nyilatkozattal, a szokásos honosítási eljárás nélkül, egyszerűen a törvényben megkívánt leszármazotti igazolás csatolásával kérhette az olasz állampolgárságot. Ehhez nem is kellett átköltözni Olaszországba. A legnagyobb érdeklődés az új lehetőség iránt a Latin-Amerikában élő olasz diaszpóra körében volt. Egyébként az új külhoni olasz állampolgárok aktív választójogot is kaptak az országos parlamenti választásokon és az országos népszavazásokon. Erről lásd részletesebben: Vizi Balázs: A határon túli olaszoktól a külföldön élő olasz állampolgárokig. Az olasz állampolgárság kiterjesztése az ezredfordulón. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol.* Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004. 187. és 189. o.

hogyan kerültek külföldre. Ennek okát abban célszerű keresni, hogy a legtöbb nyugati demokratikus államban jelenleg a választójog döntően csak állampolgársághoz kötött, és az állandó lakóhelynek, illetve az időmúlásának nincs ebben különösebb szerepe.¹² Az állampolgárság, a lakóhely és az idő múlása tekinthető ugyanis annak a három legfontosabb sarokkönek, amely kijelöli egy-egy intézményesített – azaz választójogi – politikai közösség határait. E három kritérium azonban nem egyenrangú.¹³

A legerősebb kiválasztási szempont, amely eldönti, hogy ki tartozik egy adott politikai közösséghez, természetesen az állampolgárság. E szempontnak alárendelten működik ugyan, de nagyon fontos aspektus a pontos lakóhely meghatározása is. Amíg az első szempont megkérdőjelezhetetlen jogosultságot keletkeztet a közösségi tagságra, addig a másik bizonyos esetekben úgy is szolgálhat, mint belépő vagy még inkább a tagságot valódi működésbe hozó tényező. Bizonyos szinteken már önmagában az állandó lakhely is közösségi tagságra való jogosultságot keletkeztethet (több országban például helyhatósági szinten). Az állandó lakhely tehát rendszerint az állampolgársággal együtt szerepel a politikai közösség meghatározásánál, de elképzelhető olyan eset is, amikor önálló konstitutív elemmé változik. A harmadik, az előbbieknél kevésbé markáns, de néha komoly szerephez jutó tényező az idő. Az idő múlása ugyanis bizonyos jogosultságok múlását is eredményezheti – vagy éppen ellenkezőleg, azok „felébredéséhez” is vezethet. Egyes angolszász országban például az állampolgárok, miután kivándoroltak, még néhány évig őrzik a választójogukat, de az előre meghatározott idő letelte után elveszítik azt. Ez viszont nincs hatással az állampolgárságukra, azt továbbra is megőrzik, mert ezekben az államokban nem érvényesül az 1879. évi magyar állampolgársági törvényből ismert „távolléti klauzula”, amelynek értelmében tízéves megszakítatlan külföldi tartózkodás következtében el lehetett veszíteni a magyar állampolgárságot.¹⁴

Abban, hogy a külföldre került állampolgárok a kivándorlásuk után is legalább egy ideig megőrzik a származási államuk választójogát, jó adag automa-

¹¹ Az országos szintű választójog rendszerint az országos népszavazásokat, illetve a parlamenti és államfőválasztásokat jelenti.

¹² Ez a trend kitűnik a nyugati kutatók által korábban már elkészített választójogi összeállításokból. Lásd Waldrauch, Harald: Rights for Expatriots, Multiple Citizens and Restricted Citizenship for Certain Nationals. In: Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European Countries. Eds.: Bauböck, Rainer – Ersboll, Eva – Gronedijk, Kees – Waldrauch, Harald. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. 359. o.

¹³ Erről lásd részletesebben: Halász Iván: Állampolgárság, migráció és integráció. MTA JTI, Budapest, 2009. 21–23. o.

¹⁴ Az első magyar állampolgársági kódexről lásd: Varga Norbert: A magyar állampolgársági jog a 19. században. Akadémiai Kiadó, Budapest 2012., valamint Kisteleki Károly: Az állampolgárság a dualizmus idején. *Állam- és Jogtudomány*, XXXVIII. évf. 1996–1997.

tizmus is érvényesül. Azaz a választójognak a külhonban élő állampolgárookra való kiterjesztése a legtöbb esetben nem szokott olyan tudatos gesztus lenni, mint amilyen volt 2011-ben Magyarországon a külhoni magyar állampolgárokat a parlamenti választójoghoz juttató választási reform. A vitákat itt nem annyira az elméleti keretek – pro és kontra érvek – alkotják, hanem sokkal inkább a tisztán technikai kérdések, nevezetesen az, hogy külföldről hogyan lehet voksolni, kire és milyen hatással lehessen szavazni, nem is beszélve a regisztrációval, a kampányolással és a kampány finanszírozásával kapcsolatos kérdésekről.

A közéleti és szakmai viták néha megkísérlik, hogy elméleti és erkölcsi oldalról is körüljárják a külhonban élő állampolgárok politikai tagságának kérdését és politikai participációs lehetőségeik mibenlétét, azok indokolhatóságát. Eddig a szakirodalomban alapvetően két értelmezési-érvelési keret fogalmazódott meg – az úgynevezett kontributivista keret és az érintettségi elmélet. Ezt a két keretet egyébként eredetileg inkább a bevándorlók politikai integrációjának vonatkozásában dolgozták ki és alkalmazták,¹⁵ de ugyanolyan hatékonysággal felhasználhatók a külhonban élő állampolgárok választójoga elleni és melletti érvek felsorakoztatására is.

A kontributivista értelmezési keret alapvetően abból indul ki, hogy azoknak kellene rendelkezni politikai részvételi lehetőségekkel, akik egy országban élve hozzá is járulnak a közterhekhez, illetve az egész ottani társadalom működtetéséhez. Ezen érv egyébként nemcsak a 2011-es magyar politikai viták során merült fel, hanem sokszor az egyetemi szemináriumokon vagy a szakmai viták során is elhangzott, amikor valaki érvelni próbált a parlamenti választójognak a külhonban élő állampolgárookra való kiterjesztése ellen. Valóban sokan gondolták és gondolják most is, hogy igazából csak azoknak kellene részt venni a politikai döntések meghozatalában, akik a helyszínen élnek, és valamilyen formában hozzá is járulnak a közterhekhez.

Ez logikus és igazságos érvnek tűnik, de van vele egy komoly probléma – ez a logika ugyanis nagyon könnyen visszavezethet minket a cenzusos választójog alapján álló liberális 19. századba, amikor sokak számára teljesen evidensnek tűnt, hogy csak azok vegyenek részt a politikai élet alakításában, akik műveltek, önállóak és hozzájárulnak a közterhekhez.¹⁶ A jobb esetben tömegdemokráciára törekvő 20. század viszont leszámolt ezzel a kapcsolattal.

Az a gondolatmenet, amely összekapcsolja a politikai participációs jogokat a közterhekhez való hozzájárulással, egyébként különösen most, a 21. szá-

¹⁵ Beckman, Ludwig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Voting? *Citizenship Studies*, Vol. 10. 2006. No. 2. (május).

¹⁶ Erre jó példákat szolgáltat Burucs Kornélia: Választójog Angliában, Franciaországban és Németországban. *História*, 1985, <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/85-056/ch19.html>

zad elején lehet veszélyes, amikor egyre nagyobb tömegek szorulnak ki a munkaerőpiacról, illetve egyre több ember olyan juttatásokból él, amelyek az államtól származnak (nyugdíj, ösztöndíj, különböző segélyek). Azt sem kell figyelmen kívül hagyni, hogy most, amikor az egyik oldalon a jobb orvosi ellátás következtében egyre több ember életben marad, azaz rohamosan növekszik a világ lakosainak száma, másik oldalon pedig az elképesztő technikai-technológiai fejlődés következtében egyre kevesebb emberre van szükség az élethez szükséges termékek előállításához, nagyon komoly problémát fog okozni a termelés szempontjából „fölöslegessé” vált emberek problémája.¹⁷ A társadalmi béke megőrzése érdekében ugyanis őket is el kell látni az életben maradáshoz szükséges forrásokkal, meg kell adni nekik is valami életcélt, valamint valamilyen formában szórakoztatni is kell őket.¹⁸ Emellett nagyon veszélyes társadalmi, lélektani, kulturális folyamatokat indíthat el az, ha túl nagy tömegek mindenféle rendszeren kívül találják majd magukat.

Az érintettségi elmélet (minden érintett elve, avagy *all affected principle*) kevesebb elvi és erkölcsi dilemmát eredményez, mint a kontributivista alapú hozzáállás. Emiatt jóval modernebb és demokratikusabb is. Az elmélet szerint azok számára, akiket majd valamilyen formában érintenek a választott képviselői szervek döntései, lehetőséget kellene biztosítani ezen szervek összetételének befolyásolására. Még akkor is, ha esetleg nem rendelkeznek állampolgári státussal.¹⁹ Az állampolgárság kérdése itt azonban nem annyira fontos, hiszen inkább a külföldön élő saját állampolgárok (expatriáltak) választójoga melletti és elleni érvekről van szó. Az érintettségi elmélet is felhasználható választási részvételük megindokolására, illetve annak elutasítására.

Az első pillanatban úgy tűnik, hogy az érintettségi elmélet inkább arra alkalmas, hogy megkérdőjelezze a külhoni állampolgárok vagy az expatriáltak részvételét a származási országuk választási folyamatában. Miután ugyanis ez a csoport nemcsak külföldi lakóhellyel rendelkezik, hanem többnyire életvitelszerűen ott is él, feltételezhető, hogy az anyaországukban lezajlott választások eredményei kevésbé érintik őket mindennapjaikban, mint azokat az állampolgárokat, akik az érintett államban élnek, dolgoznak vagy adóznak. Mégsem szabad elfelejteni egy fontos jogosultságot, amely együtt jár az állampolgári jogállással. A legtöbb demokratikus jogállam alkotmánya valamilyen formában utal arra, hogy az állampolgárok hazatérési joggal rendelkeznek. Ez a jog úgy is felfogható, mint a hazához való jog – ennek értelmében egy állampolgár, függetle-

¹⁷ Nem véletlenül született meg egyes nyugati államokban az utóbbi években az alanyi jogon járó jövedelem gondolata.

¹⁸ Ezt már rómaiak is tudták a saját proletárjaik kapcsán, amikor „kenyérrel és cirkusszal” próbálták „megvenni” tőlük a társadalmi békét és nyugalmat.

¹⁹ Beckman, Ludwig: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Voting? *Citizenship Studies*, Vol. 10. 2006. No. 2. (május), 157–158. o.

nül attól, hogy mikor és hol született, továbbá milyen módon szerezte meg az állampolgárságot, illetve beszéli-e a hazája nyelvét, bármikor jogosult hazalátogatni vagy hazatelepíteni. Ezt a hazatérési jogot Magyarországon deklarálta az Alkotmány 1989. évi szövege, ugyanúgy, mint a most is hatályos Alaptörvény rendelkezései. Ebből viszont az is következik, hogy azon állapot, miszerint valaki külföldön él és dolgozik, elvben ideiglenes állapotként is felfogható. Azaz ha valaki magyar állampolgársággal rendelkezik, az egyben a bármikor „*aktiválható*” magyarországi lakosnak is tekinthető.

Aki viszont rendelkezik ilyen joggal, az valószínűleg néha el is gondolkodik azon, hogy mi lenne, ha mégiscsak hazatelepülne (például a nyugdíjas évekre). Ezenkívül az állampolgárok sokszor kiterjedt rokoni és baráti kapcsolatokkal is rendelkeznek abban az országban, amelynek állampolgárságát birtokolják. Tehát nem lehet teljes mértékben letagadni valamifajta érintettségüket az anyaország közéletében és viszonyaiban. Ebből pedig az is következik (vagy következhet), hogy mégiscsak legyen valamifajta beleszólásuk az állampolgárságuk szerinti állam ügyeibe. Igaz, az ő érintettségük többnyire közvetett, nem mindennapi és kisebb intenzitású – ezek lehetnek azok a szempontok, amelyek ezt a beleszólási jogot, módot, illetve lehetőséget korlátozottá teszik.

A közép-európai államok választási jogalkotásának általános fejlődési jellemzői

Az 1989-es és 1990-es esztendő mindegyik közép-európai állam életében fontos határvonalat jelent. Ezekben az években születtek meg azok a jogszabályok is, amelyek alapján aztán a térségben mindenütt lezajlottak az első szabad választások – akár országos, akár helyi szinten. Az új, demokratikus választási jogszabályok tehát az egész térségben az 1989/1990-es rendszerváltás idején születtek, de utóbb, az elmúlt negyedszázadban mindenütt jelentős módosításokon mentek keresztül. Ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy a jogalkotó újabb szinteken tette lehetővé a szavazást – ez különösen igaz az európai parlamenti és a regionális önkormányzati választások bevezetésére. Nagyon változó volt azonban a már meglévő, klasszikus (azaz parlamenti és helyi önkormányzati) választásokat érintő változások mélysége és főleg gyakorisága.

A legsűrűbben a lengyel parlamenti választási rendszer változott, különösen ami az országos szintet illeti. Az 1989 és 2006 közötti időszakban a lengyelek összesen hatszor választottak képviselőket és szenátorokat, mégpedig négy eltérő modellben. Csak az 1993-as és az 1997-es parlamenti voksolás történt azonos szabályok szerint.²⁰ De később is módosultak a választási szabályok. Legutóbb 2011-ben, amikor a lengyel törvényhozás elfogadta

a komplex választási kódexet, amely az összes létező közjogi választások szabályait magában foglalja. Az első szavazásra a kódex szerint szintén 2011-ben került sor.

Ezzel szemben a magyar választási rendszer a parlamenti és az önkormányzati szinten ritkábban változott. Ez nem jelenti, hogy nem került volna sor semmilyen módosításokra, azok azonban egészen 2011-ig nem változtatták meg a választási szabályozás identitását. Az csak 2011-ben, illetve 2013-ban történt meg. Először a parlament elfogadta az új (anyagi jellegű) parlamenti választási törvényt, amely lehetővé tette, hogy a magyarországi lakcím nélküli magyar állampolgárok is szavazzanak a pártlistákra, valamint bevezette az egyfordulós választási rendszert, amely az egyéni egymandátumos választókerületeknél a brit modellre hasonlít. 2013-ban pedig megszületett az új választási eljárási törvény, amely az összes szinten történő választások közös „technikai” szabályait tartalmazza.²¹ Amíg tehát Lengyelországban az összes anyagi és eljárási választási szabály egyazon kódexben található, addig Magyarországon egy felemás megoldás alakult ki: az anyagi jogi szabályok külön-külön választási törvényekben találhatók, az eljárási szabályok pedig koncentráltan egy tulajdonképpeni választási eljárási kódexben.

Megint más volt a helyzet a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában. Mindkét állam a lényeges választási jogszabályok alapjait még a szövetségi Csehszlovákia idején rakta le, emiatt legalább a képviselőházi és a helyi önkormányzati választások szabályai sokáig hasonlítottak egymásra. Az összes többi választási jogszabály, a cseh szenátusi, továbbá az államfői, az európai parlamenti és a regionális önkormányzati választások szabályai viszont már mindkét országban külön-külön születtek. Ezért mindkét tárgyalt országban viszonylag sok különálló választási törvény létezett – gyakorlatilag külön-külön jogintézményenként és részvételi szintenként. Egyik említett országban sem létezett a választási szabályozásnak a magyarhoz hasonló kettéválasztása az anyagi és az eljárási jogi részre.

Az előbbi bekezdésben felvázolt helyzet azonban 2014 júniusában gyökeresen megváltozott Szlovákiában. A szlovák belügyminisztérium már jó ideje azon volt, hogy egy egységes kódexbe foglalja össze a különböző időben a különböző választások lebonyolítására vonatkozó jogszabályokat. A rendszerben ugyanis egy sor indokolatlan különbség létezett – ahogyan később még részletesen kiderül, a képviselőkre például a külföldön élő szlovák állampolgárok csak levél formában tudtak szavazni. Ahhoz azonban, hogy az államfőre szavazzanak vagy részt vegyenek az országos népszavazáson, a választások nap-

²⁰ Orosz, Ladislav – Jirásková, Věra: Ústavné právo porovnávacie. UPJŠ, Košice, 2007. 215. p.

²¹ Erről a fejlődésről lásd részletesebben: Határtalan választások. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2014. c. kötet és a benne szereplő tanulmányok.

ján haza kellett utazniuk. Végül a szlovák kormány beterjesztette a parlamentbe az új egységes – azaz az anyagi és eljárási kérdéseket is szabályozó – kódexet. Ezt a törvényhozás májusban meg is szavazta, és szövege júniusban kihirdetésre került. A következő választások vélhetően tehát már a kódex szerint fognak lebonyolódni.

A külhoni szavazás csírái az 1989 előtti Közép-Európában

Érdekes módon Közép-Európában eddig a külhoni szavazás kérdése jóval több vitát gerjesztett, mint a bevándorlók politikai integrálása, azaz választójoggal való felruházása. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy egy kivételtől (Cseh Köztársaság) eltekintve a térség egyelőre még nem tekinthető igazán vonzó bevándorlási célpontnak. Bár el kell ismerni, hogy az uniós csatlakozás következtében ez a sajátosság lassan, de biztosan kezd megváltozni.

A külhoni szavazás területén eddig a legnagyobb tapasztalattal Lengyelország rendelkezik. Ez nem is meglepő, főleg ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a világszerte élő lengyel diaszpóra létszámát az egyes becslések tíz- és a húszmillió fő közé teszik. Igaz, csak egy részük rendelkezik lengyel állampolgársággal. Ez a diaszpóra egyébként az elmúlt kétszáz évben formálódott ki, és jellege folyamatosan alakul át, de mindig is komoly politikai jelentőséggel bírt, ami különösen a lengyel államiságnak az 1918 utáni újjáépítésében és a kommunista diktatúra időszakban nyilvánult meg markánsan.

Ettől függetlenül a két világháború között még Lengyelországban sem ismerték a külhoni szavazás lehetőséget, amely akkoriban egyébként másutt is még gyerekcipőben járt. Az 1921 előtti lengyel polgári demokratikus alkotmány elfogadása előtt csak azok a 21 éves vagy annál idősebb lengyel állampolgárok rendelkeztek aktív választójoggal, akik a szejmbe történő választások kihirdetése napján a saját választókerületükben éltek. 1935-ben, amikor új alkotmányt fogadtak el, ezt a lakóhelyre vonatkozó szűkítést törölték. Az 1922 és 1935 közötti időszakban a szenátusi aktív választójoggal azok a legalább 30 éves lengyel állampolgárok rendelkeztek, akik a választások kihirdetése napján már legalább egy éve a választókerületükben éltek.²²

Felettébb érdekes viszont, hogy mindez csak az aktív választójogra vonatkozott. A passzív választójog másként volt megfogalmazva, és itt nem érvényesült a lengyelországi lakhatási cenzus. Amikor az „*államalapító*” Józef

²² Przywara, Michał: Prawa wyborcze Polonii i Polaków za granicą w wyborach do Sejmu i do Seanatu RP. In: Szkice parlamentarna. Ed.: Iżykowska, Magdalena. Polskie Towarzystwo Przyjaciół Parlamentaryzmu. Warszawa, 2008. 27–28. o.

Piłsudski tábornok – mint a születőben lévő állam vezetője – 1918 végén kiadta az alkotmányozó szejmre vonatkozó választási rendeletét, akkor abban egyértelműen kimondta, hogy passzív választójog arra való tekintet nélkül megilleti a lengyel állampolgárokat, hogy hol élnek: az országon belül vagy külföldön. Ennek nyomán az 1921-es alkotmány is deklarálta, hogy a passzív választójog nem függ az állampolgár lakóhelyétől.

A szejmbe történő választásokra vonatkozó 1922. évi választási törvény pedig kimondta, hogy a passzív választójog minden 25 éves vagy annál idősebb lengyel állampolgárnak jár, tekintet nélkül arra, hogy az ország területén vagy külföldön lakik. Hasonló rendelkezést tartalmazott a szenátusi választási törvény azzal a különbséggel, hogy a szenátorjelöltnek legalább 40 évesnek kellett lennie. Az 1935-ben elfogadott új, a korábbihoz képest jóval tekintélyelvűbb „szanáció” alkotmány és az annak nyomán született új választási jogszabályok már nem tartalmazták azt a megfogalmazást, hogy a passzív választójog az országos vagy külhoni lakóhelyre való tekintet nélkül jár, de nem is tiltották meg a külföldön élő állampolgároknak, hogy jelöltesék magukat a szejmbe vagy a szenátusba.²³ Ez a megoldás valószínűleg azzal függött össze, hogy a lengyel állam 1918/1919-es újjászületésében fontos szerepet játszott a külföld lengyel diaszpóra, valamint az a tény, hogy sok fontos ember az 1920-as évek elején még olyan helyeken lakott, amelyeknek államjogi sorsa akkor még nem volt teljesen eldöntve.

A lengyel állam ebben az időben nem szervezett választásokat külföldön. Az egyetlen kivételt a Nemzetek Szövetségének felügyelete alatt álló Danzig (a mai Gdansk) Szabad Város lengyel állampolgárságú lakói jelentették, akiket a közeli Gdynia választói névjegyzékbe írtak be.²⁴ A város többségi – azaz németajkú – lakosai ugyan külföldön a lengyel állam védelme alatt álltak, amely intézte a terület külügyeit is, de a lengyelországi választásokon nem szavaztak, hiszen Danzig inkább nemzetközi felügyelet alatt lévő önálló város-államként működött, mint Lengyelország autonóm részeként. Emiatt a lengyel állam viszont nem tudott beleszólni a helyi városi népképviselői szervek létrehozásába. A városállam és a Lengyel Köztársaság közötti vitákat pedig a Nemzetek Szövetsége által kinevezett főbiztos rendezte el.²⁵

Érdekesen alakult a külföldön élő lengyel állampolgárok választójogának kérdése a második világháború után. 1946-ban egy új választási jogszabályt fogadtak el, amely rendezte a háború utáni alkotmányozó szejmbe történő bejutási lehetőségeket. Ez a dokumentum alapvetően az 1922-es választási törvényre támaszkodott, illetve hasonlított, de éppen a külföldön élő lengyel állampolga-

²³ Uo. 28. o.

²⁴ Uo. 27. o.

²⁵ Nagy Károly: Nemzetközi jog. Püski, Budapest, 1999. 213. o.

rok esetében egy érdekes korlátozást vezetett be. Azt a háború utáni jogalkotó sem mondta ki, hogy csak az ország területén élő lengyel állampolgárok szavazhatnak, azt viszont deklarálta, hogy csak azok a külhonban élő lengyel állampolgárok rendelkeznek passzív választójoggal, akik az illetékes kormányhatóságok engedélyével vagy gyógyítási célokból tartózkodnak külföldön.²⁶

Mindez nyilvánvalóan a bonyolult háborús állapotokkal, illetve az új, szovjetbarát kommunista hatalom érdekeivel függött össze. Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy ebben az időben Lengyelország úgymond „átköltözött” keletről nyugatra, továbbá azt sem, hogy Londonban még mindig egy emigráns kormány székelt, a korábbi lengyel ellenállás egyes részei pedig fegyverrel a kezükben a kommunisták ellen fordultak. Rengeteg lengyel katona akkor még külföldön tartózkodott.

Az 1952. évi, majd 1956. évi választási törvények nem foglalkoztak a külhoni szavazás lehetőségével, azon lengyel hajók kivételével, amelyeken legalább 25 választópolgár tartózkodott. (Itt nem szabad elfelejteni, hogy Lengyelország egy tengerparti ország, amelynek mai napig komoly flottája van.) Ugyanakkor az 1952-ben elfogadott lengyel népi-demokratikus alkotmány kimondta, hogy a választójog a tartózkodás helyére való tekintet nélkül jár a lengyel állampolgároknak, ami végső soron lehetővé tette, hogy a Lengyel Népköztársaság területén kívül lengyel állampolgárok is elvileg feliratkozhasanak a választói névjegyzékbe. Mindez az aktív és passzív választójogra egyaránt vonatkozott. Először 1960-ban egy törvénymódosítás révén vált lehetségessé az, hogy Lengyelország külföldön is szervezzen választásokat saját külhoni állampolgárai számára. Az akkor elfogadott megoldás sok-sok módosítással tulajdonképpen a mai napi meghatározó, igaz, most már más lehetőségek mellett. Az ominózus törvénymódosítás értelmében a külügyminiszter megkapta azt a jogot, hogy a külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárok számára létrehozza a külhoni választókörzeteket. Ez tulajdonképpen a külképviseleti szavazás lehetőségét jelentette. A külföldön szavazó állampolgárok pedig Varsó-Belvárosban kaptak jogot befolyásolni az eredményeket, hiszen függetlenül attól, hol éltek és szavaztak, mindenki az itteni szavazólapokat kapta meg. 1985-ben ezt a szabályozást kiegészítették azzal a megkötéssel, hogy azokon a helyeken, amelyeken a szavazás csak a lengyelországi voksolás lezárása után fejeződne be, ott egy nappal korábban kell lebonyolítani a szavazást. Azt is kimondták, hogy az időközi és a megismételt választásokat csak az ország területén kell megszervezni.²⁷

Hasonló megoldás létezett Csehszlovákiában is. A két világháború közötti polgári demokratikus Csehszlovákia nem szervezett külhoni választásokat. Az

²⁶ Przywara, Michał: i. m. 29. o.

²⁷ Uo. 30. o.

1920. évi polgári demokratikus alkotmány kétkamarás rendszert vezetett be. Az aktív és a passzív választójog feltételei némileg különböztek az egyes kamarák esetében,²⁸ de abban a tekintetben nem, hogy választójoggal csak olyan csehszlovák állampolgárok rendelkeztek, akik valamely községben legalább három hónapon át lakóhellyel rendelkeztek.²⁹ Ez alól csak a katonák jelentettek kivételt. 1920-ban pedig egy speciális törvényt fogadtak el, amely a Szibériában szolgáló csehszlovák légiósoknak³⁰ négy mandátumot biztosított a parlament képviselőházában.³¹ Értelemszerűen helyi szinten is az adott községi lakóhellyel kellett rendelkeznie a választópolgárnak.

Nagyon érdekesen alakult a választójog fejlődése a második világháború után. Már az első ideiglenes választási rendelet kimondta 1945-ben, hogy választójoggal csak a legalább 21 éves cseh, szlovák vagy más szláv nemzetiségű állampolgárok rendelkeztek, amennyiben 1938. szeptember 28-án is csehszlovák állampolgárok voltak. Ez azt is jelentette, hogy a választójogból kollektív módon ki lettek rekesztve a köztársaság nem szláv állampolgárai. Ezeket a rendelkezéseket aztán megerősítette az 1946. évi 67. számú törvény, amely az alkotmányozó nemzetgyűlési választási szabályokat rendezte. Még a német és magyar igazolt antifasiszták sem kaptak kivételt.³² Ugyanennyire etnicizáló jellegű volt a választók nyilvántartásba vételéről szóló törvény is. Mindegyik

²⁸ Schelle, Karel: Organizace československého státu v meziválečném období. (1918–1938.) Eurolex Bohemia, Praha, 2006. 130–131. o.

²⁹ Ugyanakkor érdekes, hogy a miniszterek esetében nem létezett sem állampolgársági, sem lakhatási cenzus. Ezen állapot tulajdonképpen a mai napig fennáll. Nem lehet tudni, hogy mindez pontosan miért alakult így, de tény, hogy mint azt már említettük is, az ország első hadügyminisztere Milan Rastislav Štefánik volt, aki ugyan magyarországi szlovákként született, de már a világháború előtt Franciaországba emigrált, ahol állampolgárrá is vált. Az első világháború elején pedig francia repülőtiszt volt, csak azután csatlakozott a csehszlovák függetlenségért harcoló emigráns körökhöz.

³⁰ A csehszlovák légiók az első világháború alatt jöttek létre a cseh és szlovák származású emigránsokból és hadifoglyokból, mégpedig azzal a céllal, hogy az antant oldalán harcoljanak a központi hatalmak ellen. A végső céljuk a független Csehszlovákia létrejötte volt. A franciaországi és olaszországi légiók mellett megalakult az oroszországi légió is, amely idővel a sok hadifogolynak köszönhetően a legnagyobb lett: több mint 100 000 fő szolgált a kötelékében. Az oroszországi polgárháború során azonban a légió a bolsevikellenes oldalon belekeveredett a harcokba, ami növelte a nyugati államok szimpátiáit a csehszlovák ügy iránt, de egyben azt is jelentette, hogy a légiósok még két és fél évvel az első világháború befejezése után is ott voltak Szibériában. Erről a témáról lásd részletesebben: Michl, Jan: Legionáři a Československo. Naše vojsko. Praha, 2009.

³¹ Erről lásd: Mates, Pavel: Vývoj volebního práva v buržoazním Československu. Brno, 1981. 87–88. o.

³² Ez a kirekesztés még azokra a zsidó állampolgárokat is vonatkozott, akik ugyan túléltek a holokausztot, de a világháború előtt nem deklarálták magukat cseh, szlovák vagy más szláv nemzetiségűnek. Lásd: Gronský, Jan: Komentované dokumenty k ústavnému vývoju Československa II. (1945–1960.) Praha, 2006. 151. o. 5. lábj.

említett jogszabály abból indult ki, hogy a választójog annak az állampolgárnak jár, aki a köztársaság valamely településének a területén rendelkezik lakóhellyel. A kivételek csak azok az állami alkalmazottak voltak, akik a szomszédos államok területén éltek, de közel a csehszlovák határhoz, mert ők feliratkozhattak a legközelebbi csehszlovák település választói névjegyzékébe, és aztán ott is szavazhattak. Az állam ugyanis külföldön senkinek nem szervezte meg a választásokat. Ez a rendelkezés azért volt fontos, mert egy csehszlovák választási jogszabályban először jelent meg az, hogy olyan személy is szavazhat, akinek nincs az adott csehszlovák településen lakóhelye.

Ezeket a durva etnikai korlátozásokat csak az 1954-ben elfogadott országos és szlovákiai hatályú új választási törvények, illetve rendeletek szüntették meg. Nyilván ezeknek a jogi normáknak más problémái voltak, de azok bemutatása nem tartozik ide. Ezen normák további újszerűsége az volt, hogy a csehszlovák választási jogalkotás történetében először próbálták elvonatkoztatni a választójogot a lakhatási cenzustól. A jogalkotó csak annyit mondott ki, hogy minden olyan állampolgárt, aki választójoggal rendelkezik, a lakóhelyén be kell írni a választói névjegyzékbe. Arról viszont már nem volt szó, hogy ennek a lakóhelynek az ország területén kell lenni.

Szemben az akkori Lengyelországgal, a csehszlovák szabályozás még mindig nem ismerte a külhoni szavazás semmilyen lehetőségét. Az a lehetőség, hogy a külföldön élő vagy tartózkodó csehszlovák állampolgárok a külképviseleten vagy a hajókon is leadhatják a voksukat, először egy reform szellemiségű választási törvényben jelent meg (1967. évi 113. számú törvény), amely alapján azonban egyszer sem szavaztak Csehszlovákiában. Azonban a külképviseleti és a csehszlovák hajókon való szavazás lehetősége bekerült az 1971. évi 44. számú új választási törvénybe, amely aztán a kommunista rendszer bukásáig meghatározta a csehszlovák választásokat.³³ Természetesen ez a rendelkezés, amely gyakorlatilag főleg a csehszlovák diplomatáknak, külkereskedőknek, hajósoknak és néhány külföldön tanuló diáknak tette lehetővé, hogy a külföldi tartózkodásuk alatt leszavazhassanak a Nemzeti Front (azaz a magyar Hazafias Népfront ottani megfelelője) jelöltjeire, nem mozgatta meg a nagy tömegek fantáziáját.

Magyarország volt az egyetlen térségbeli ország, amely 1989 előtt és még egy jó darabig azt követően sem rendelkezett tapasztalatokkal a külhoni szavazást illetően. Az 1949. évi IX. törvény értelmében minden választópolgárnak Magyarországon kellett rendelkeznie lakóhellyel. A következő választási jogszabály 1953-ban született, amelyet az 1983. évi III. törvény váltott fel, amely az összes szintű választási szabályokat tartalmazta – azaz az ország-

³³ Mindkét említett jogszabály szövege megtalálható: Gronský, Jan: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. (1960–1989.) Karolinum, Praha, 2007. 72. s.

gyűlési és a tanácsi választások szabályait is. Emiatt itt egy választási kódexről lehet beszélni. Végül megszületett az 1989. évi XXXIV. törvény, amely sok módosítással több mint 20 éven át meghatározta a magyar parlamenti választási rendszert. Az 1950-es évektől a magyar választási jogalkotás országos szinten nem követelte meg a magyarországi lakóhelyet, de ez nem jelentette azt, hogy a külföldön élő állampolgároknak ott lehetősége lett volna szavazni.

A külhoni szavazási lehetőségek 1989 utáni fejlődése

A rendszerváltás után érdekes helyzet alakult ki a külhoni szavazás területén. Az 1990-ben elfogadott új, országos szintű csehszlovák választási szabályok, amelyek tulajdonképpen mai napig meghatározzák a parlamenti választások menetét a két utódállamban, ugyan nem tartalmazták azt a követelményt, hogy a választójoggal rendelkező állampolgárnak az ország területén lakóhellyel is kell rendelkezni, de szavaznia csak Csehszlovákia, majd később a Cseh Köztársaság, illetve Szlovákia területén lehetett. Nem kizárt, hogy ez a rendelkezés nem annyira az új diaszpóra miatt alakult ki, hiszen 1990-ben még viszonylag kevés csehszlovák állampolgár távozott munkavállalási vagy tanulási céllal az országból, és azok is többnyire még jó sokáig formálisan megőrizték csehszlovákiai lakóhelyüket, hanem valószínűleg inkább azon régi emigránsok miatt, akik az új, liberálisabb szellemiségű állampolgársági szabályok miatt az áttelepülés nélkül is vissza tudták szerezni a csehszlovák állampolgárságot. Ebben a körben pedig sok híve volt az új, demokratikus rendszernek. A külhoni szavazási lehetőségek hiánya azonban megakadályozta azt, hogy ez a réteg nagyobb számban részt vegyen korábbi hazája politikai életében. Mindez csak az ezredforduló után kezdett megváltozni, de erről csak valamivel később lesz szó. Ugyanúgy, mint Magyarországról, ahol a külhoni állampolgárok először csak 2014-ben tudtak szavazni az országgyűlési választásokon.

Az 1990-es években egyetlen visegrádi állam ismerte a külhoni szavazás intézményét: Lengyelország, amely ezt a lehetőséget még a népköztársasági korszakból örökölte meg, hiszen az új, demokratikus választási jogszabályok ezt a részt nagyjából változtatások nélkül átvették a korábbi törvényből. A különbség a két kor között nem annyira elméleti szinten jelentkezett, hanem sokkal inkább a gyakorlatban. A népköztársasági – azaz diktatórikus – korszakban a külhoni szavazás lehetősége különösebben nem hozta tűzbe a külföldön tartózkodó és élő lengyel állampolgárokat. Talán még a diplomátakat sem. A helyzet csak 1990 után kezdett megváltozni. A külhoni szavazás növekvő népszerűségét mutatják a következő adatok: 1991-ben 40 834 fő, 1993-

ban 41 918 fő, 1997-ben 44 561 fő, 2001-ben 26 749 fő, 2005-ben 35 611, majd 2007-ben 148 906 fő³⁴ szavazott külföldön a lengyel szejmbe. 2011-ben pedig 139 415 lengyel választópolgár regisztráltatta magát külföldön a törvényhozási választások során, akik közül végül 117 467 fő tudott érvényesen szavazni. Valószínűleg nem véletlen, hogy a személyekre még jobban építő elnökválasztások ennél jobban képesek megmozgatni a választópolgárokat. Itt is növekvő tendenciát lehet észlelni: amíg 2005-ben 52 617 fő tudott érvényesen szavazni a lengyel köztársaságielnök-jelöltekre külföldön, addig 2010-ben az érvényesen leadott szavazatok száma már 201 586 volt.³⁵ Miután a szenátusi választások azonos időben és hasonló módon történnek, az előbb említett törvényhozási választásokon nem volt jelentős különbség a képviselőházi és szenátusi választások adatai között. 2005-ben például csak 1 fővel kevesebben szavaztak a szenátusba, mint ahányan a szejmbe!³⁶

Ezekből az adatokból látszik, hogy a külföldön élő polgárok voksolási kedve az ezredforduló után megtorpant, ami valószínűleg az általános kiábrándulással függ össze, de aztán az új évezred első évtizedének végén megint változott a trend, és azóta folyamatosan növekszik a külföldön voksolók száma. Ez különösen igaz az államfői választások esetében, amelyeknek hagyományosan nagyobb a mobilizálási potenciálja – 2010-ben például az államfőválasztáson a már említett 201 586 külföldön tartózkodó lengyel állampolgár szavazott.³⁷ Ebből 60,33% a végül győztes Bronislaw Komorowskira, 39,67% a vesztes Jaroslaw Kaczynskira.

Ugyanakkor érdekes történeti adalék, hogy közvetlenül a rendszerváltás után Lengyelországban is komolyan felmerült, hogy az egész addigi külhoni szavazási modellt el kellene törölni. Az első demokratikus választási törvény során többen – még a demokratikus táborból is – amellett érveltek, hogy erre nincs is szükség. Az érvek hagyományosak voltak, és a következő szlogenek körül forogtak: „*azonos jogok, azonos kötelességek*”, a közterhekhez való hozzájárulás és a participációs jogok összekapcsolása vagy a külhoni élők egyfajta vélelmezett alulinformáltságának a problematikája. Ugyanakkor a rendszer eltörlése ellen szólt az, hogy a szabadabb körülményeknek köszönhetően várható volt a lengyel állampolgárok intenzívebb migrációja. Végül a törvényhozó úgy döntött, hogy a korábban már kialakult és megszokott rendszert hagyja továbbra is érvényben – pontosabban azt emelte át az új jogszabályokba.³⁸ Fontos mozzanat volt 1991-ben azonban az, hogy a jogalkotó a passzív

³⁴ Przywara, Michał: i. m. 36. o.

³⁵ Ezek az adatok a lengyel központi választási bizottság honlapjáról származnak: www.pkw.gov.pl.

³⁶ Przywara, Michał: i. m. 36. o.

³⁷ Wybory prezydenckie 2010, <http://www.rp.pl/temat/406464.html>.

³⁸ Przywara, Michał: i. m. 40–41. o.

választójog kapcsán kimondta: csak az a lengyel állampolgár indulhat jelöltként a törvényhozási választásokon, aki legalább öt éve az ország területén lakik. Ezen rendelkezés valószínűleg Stanisław Tymińskire való tekintettel került be a választási törvénybe.³⁹ A Mexikóban élő, lengyel származású vállalkozó Tymiński 1990-ben úgymond a semmiből bukkant elő az első szabad államfői választásokon, és dollármillióinak köszönhetően sok millió lengyel szavazatot szerzett meg, pedig senki sem ismerte a hátterét, és a többi szolidaritásos jelölthöz (Lech Wałęsa vagy Tadeusz Mazowiecki) képest alig tudott felmutatni előzetes politikai életet. Az ő esete és főleg sikere emiatt megdöbbentette az akkori lengyel politizáló értelmiséget. Sokan ugyanis attól féltek, hogy az ominózus úriember pártot alapít, és tovább folytatja a lengyelországi politikai karrierjét. Ezt volt hivatott megakadályozni az előbb említett rendelkezés.

Lengyelországban 1989 és 2011 között viszonylag sűrűn változtak a választási jogszabályok, de a külhoni szavazásra vonatkozó rendelkezések egészen 2011-ig, a levél útján történő voksolás bevezetéséig meglehetősen nagy stabilitást mutattak. Ennek a szabályozásának a lényege az volt, hogy a lengyel választásokon részt venni szándékozó, külhoni állandó lakóhelyű vagy egyszerűen a választások napján külföldön tartózkodó lengyel állampolgárok mindenképpen országos választás előtt legalább öt nappal (a népköztársasági időben ez csak három nap volt!) korábban jelezniük kellett voksolási szándékukat az illetékes lengyel konzulnak, aki az aktuális választásokra szólóan az adott személyt felvette a lengyel választópolgárok névjegyzékébe. Ez a regisztráció azonban csak egy választásra szólt, azaz nem létezett a külhonban élő választópolgárok speciális állandó jegyzéke. A regisztráláshoz fel kellett mutatni egy érvényes lengyel útlevelet. A szándékot személyesen szóban, írásban, telefonon, táviratban vagy telefaxon kellett jelezni az illetékes konzulnak. Az utóbbi szerv pedig minden esetben tájékoztatta a lengyelországi települések megfelelő szerveit a nyilvántartásba vételről, nehogy ugyanaz az állampolgár kétszer szavazzon, azaz egyszer otthon, otthon pedig külföldön. Ez igazából csak a lengyelországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok esetében volt releváns, mert ők automatikusan szerepeltek a lakóhelyük szerinti választópolgári nyilvántartásban. Egyébként a külföldi állandó lakóhellyel rendelkező lengyel állampolgárok is szavazhattak Lengyelország területén, ehhez csak az kellett, hogy a szavazás napján ott tartózkodjanak, és a megfelelő okiratokkal igazolják magukat a helyi választási szervek előtt.⁴⁰ Az időközi és kiegészítő választásokat, hasonlóan a korábbi korszakhoz, a rendszerváltás után sem szervezték meg külföldön.

³⁹ Uo. 31. o.

⁴⁰ Uo. 33–34. o.

Természetesen ahhoz, hogy külföldön meg lehessen szervezni a lengyel törvényhozási vagy elnökválasztásokat, az is kellett, hogy a külföldi államok ne emeljenek ez ellen kifogást. Közismert, hogy Svájc 1989 előtt nem engedte más államoknak, hogy a területén saját voksolást szervezzenek. Csak később enyhült ez a magatartás. A legtöbb állam azonban megengedő ebben a tekintetben, legalábbis az általánosság szintjén. De például 1997-ben, az akkori törvényhozási választások során a francia földön tartózkodó lengyel állampolgárok a francia hatóságok beleegyezése híján nem tudtak szavazni, mert Franciaország éppen akkor tartott egy országos népszavazást, amelyre tekintettel nem adták meg más államoknak az engedélyt arra, hogy ők is voksolást szervezzenek a francia területen.⁴¹

A hosszú évek során fény derült arra, hogy a megvalósult lengyel külhoni szavazási modellben mi az, ami működőképes, valamint arra is, hogy mi okoz elméleti és gyakorlati problémákat egyaránt. A legproblematisabbnak azon rendelkezés bizonyult, amely az összes külképviseleten leadott szavazatot Varsó-Belváros választókerületbe (azaz a 19. számú választókerületbe) küldte, ahol azokat figyelembe vették a mandátumok elosztásánál. Sok politikus, közíró és szakíró szerint viszont ez sértette és mai napig is sérti a választópolgárok egyenlőségét, illetve a szavazatuk reprezentativitását, hiszen ebben a kerületben nem annyira csak a helyi politikai közösség akarata tükröződik a választási eredményeken, hanem egy teljesen más közösségé. Ez különösen 2007-ben lett markáns, amikor drámai módon megnövekedett a külföldi külképviseleteken szavazók aránya. A szakirodalom tehát kimutatta, hogy a varsói-belvárosi szavazat súlya kisebb, mint más választókerületek szavazatainak a száma.⁴²

A másik probléma az volt, hogy nagyon sok potenciális külhoni választópolgár messze lakott a külképviseletektől, emiatt túlzottan költséges és időigényes volt számukra a voksolás – így rendszerint sokan ki is maradtak abból.⁴³ Nem szabad elfelejteni, hogy 2004, az uniós csatlakozás után még több lengyel állampolgár jelent meg a különböző nyugat-európai városokban. A földrajzi közelség és az EU-n belüli migráció sajátosságai miatt pedig ennek a közösségnek nagyobb igénye volt a részvételre a lengyelországi politikai életben. Emiatt az új ezredforduló első évtizedének végén a kormányzati és képviselői berkekben egyre intenzívebben kezdtek el gondolkodni azon, hogyan kellene megreformálni a külhoni szavazás rendszerét. A legjelentősebb módosítási javaslat értelmében külföldön bevezetésre került volna a levél út-

⁴¹ Uo. 35. o.

⁴² Gebetner, Stanisław: Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 2001. 44. o.

⁴³ Przywara, Michał: i. m. 41. o.

ján történő szavazás lehetősége, illetve a lengyel diaszpórának egy külön választókerületet akartak létrehozni, amelyben összesen két képviselői és egy szenátusi mandátum sorsa dőlt volna el. Felmerült továbbá egy állandó külhoni választói névjegyzék létrehozása, egy külön külhoni választási bizottság létrehozása és a külföldön szolgáló lengyel katonák és állami tisztviselők szavazási lehetőségeinek speciális szabályozása is.⁴⁴ Ezekből az elképzelésekből végül csak egyetlenegy valósult meg: a postai úton történő szavazás lehetősége, amely azonban nem váltotta fel a külhoni szavazási lehetőséget, hanem csupán kiegészítette azt.

A 2011-ben hatályba lépett, ma is hatályos komplex választási kódexben két új, addig a lengyel modellben teljesen ismeretlen szavazási mód jelent meg: a meghatalmazotti szavazás és a már említett postai úton történő voksolás lehetősége. Az elsőnek nincs külhoni relevanciája (bár lehetne), mert ebben a formában csak a magatehetetlen és idős (azaz a 75 évnél idősebb) lengyel állampolgárok csak Lengyelország területén szavazhatnak. Ehhez azonban ezt a szándékot előzetesen be kell jelenteni az illetékes önkormányzati szerveknek.⁴⁵

A választási kódex értelmében a lengyelországi lakóhely nélküli lengyel állampolgárok részt vehetnek az európai parlamenti, államfői és az országos törvényhozási választásokon. Aktív választójoggal minden 18 évnél idősebb állampolgár rendelkezik. A képviselőjelöltnek viszont legalább 21 évesnek kell lennie. A szenátorjelölt nem lehet fiatalabb 30 évnél, az államfőjelölt pedig 35 évnél. A lengyel választási szabályozás most már ezeken a szinteken a lengyel állampolgároktól nem várja el a lengyelországi lakóhelyet – az tehát nem feltétele a passzív választójognak. A kivételt csak az uniós polgárok jelentik, akiknek logikus módon Lengyelországban kell élniük ahhoz, hogy ott szavazhassanak az európai parlamenti képviselőikre. Természetesen a regionális, járási és helyi önkormányzati választásokon már relevanciája van annak, hogy ki rendelkezik és ki nem lengyelországi lakóhellyel. Érdekes, hogy a külföldön állandó jelleggel élő lengyel állampolgárok aláírásukkal fejezhetik ki a támogatásukat a nekik szimpatikus pártoknak, azaz a képviselő-, szenátor- vagy államfő-jelölteknek, de a választási kampány finanszírozásában csak a Lengyelországban élő állampolgárok léphetnek fel aktívan mint támogatók.

A levél útján történő voksolás lehetősége nem szüntette meg a külképviselői és a helyszíni (azaz bármely lengyel választókerületben való) voksolás lehetőségét, ezek a lehetőségek tehát párhuzamosan élnek egymás mellett. Továbbra is megmaradt a lengyel hajókon való voksolás lehetősége, erre azon-

⁴⁴ Uo. 44–45. o.

⁴⁵ Az új lengyel választási kódex szellemiségéről lásd: Uziębło, Piotr: Wprowadzenie do kodeksu wyborczego. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2011. Nr.3. (7), 7–28. o.

ban csak olyan hajókon kerülhet sor, amelyek lengyel kapitány vezetésével, lengyel zászló alatt hajóznak, emellett lengyelországi társaságok tulajdonában vannak. De a hajókon, hasonlóan a külképviseletekhez, csak akkor lehet szavazni, ha ott előzetesen legalább 15 választópolgár regisztráltatta magát. Ennek egyértelműen racionális és költségtakarékossági okai vannak. A levél útján voksolni szándékozó állampolgárnak pedig a választások napja előtt legalább 15 nappal korábban kell kérnie az illetékes konzultól a választási levélcsomagot. Ez viszonylag szoros határidő, legalábbis a többi közép-európai államhoz képest. De erről később még lesz szó.

A következő állam, amely a külképviseletein lehetővé teszi a szavazást, a Cseh Köztársaság. Annak ellenére, hogy ez a lehetőség az állampárt idején is létezett, a rendszerváltás utáni Csehszlovákia és egy darabig az abból született Cseh Köztársaság nem kultiválta ezt a megoldást.⁴⁶ Egészen az ezredfordulóig a csehországi lakóhely nélküli cseh állampolgárok szavazhattak ugyan a képviselőházi választásokon, de csak az ország területén, tehát a választások napján mindenképpen a hazájukban kellett tartózkodni. A külföldön élő cseh állampolgárok először 2002-ben vehettek részt az országos szintű választásokon. Ezt az 1995. évi választási törvény ezredforduló táján elfogadott módosításai tették lehetővé.

A hatályos választási jogszabály meglehetősen precíz módon szabályozza a külföldön élő vagy tartózkodó cseh állampolgárok szavazási lehetőségeit. A külhoni cseh állampolgárok a parlamenti képviselők és szenátorok megválasztásán kívül 2012 óta szólhatnak bele még a cseh államfő megválasztásába is. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a hatályos cseh közjog nem ismeri az országos népszavazás intézményét, tehát ebben a formában nemcsak a külhoni állampolgárok, de még az ország területén élők sem tudják kifejezni a véleményüket.⁴⁷

A cseh választási rendszernek az a sajátossága, hogy a szavazás most már hagyományosan két napon zajlik, péntek délután és szombat délelőtt. Ez fontos a külhoni választások szempontjából is, mert a külhoni választási körzetekben a voksolás egyes helyeken már csütörtökön megkezdődik és péntekig tart, másutt pedig pénteken és szombaton zajlik, de valamivel korábban, mint a Cseh Köztársaságban.

Ennél jóval lényegesebb kérdés az aktív és a passzív választójog terjedelme. Az aktív választójog alsó korhatára egységes mindkét kamara esetében:

⁴⁶ Az 1990-ben született csehszlovák választási szabályozást felváltotta az 1995-ben elfogadott 247. számú törvény a parlamenti választásokról, amely egyaránt szabályozta a képviselőházi és szenátusi választásokat.

⁴⁷ Eddig a cseh állampolgárok csak egyszer tudtak részt venni népszavazáson, mégpedig akkor, amikor az uniós csatlakozásról volt szó. Erre az esetre a jogalkotó egy ad hoc alkotmányerejű törvényt fogadott el, amely egy alkalomra szólt.

a választópolgárnak legalább 18 évesnek kell lennie. Eltérően szabályozza a törvény a passzív választójog alsó határát: a képviselőjelöltek esetében 21 évről van szó, a szenátorok esetében pedig 40 évről. A választási törvény egyik kamara esetében sem említi meg az országban létesített állandó lakóhelyet mint követelményt. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a szavazók, de akár a jelöltek is lehetnek tartósan külföldön élő cseh állampolgárok.

A legnagyobb különbség abban rejlik, hogy a cseh szabályozás a külképviseleti szavazást kizárólag a képviselőházi voksolás során ismeri el.⁴⁸ Ez a lehetőség egyaránt vonatkozik a külföldön állandó lakhellyel rendelkező állampolgárokra ugyanúgy, mint a külföldön csupán a választások napján tartózkodó állampolgárokra. A külhoni cseh állampolgárok szavazhatnak a szenátorokra is, de ahhoz a választások napján mindenképpen a Cseh Köztársaság területén kell tartózkodniuk. Ezért a „*kellemetlenségért*” viszont jól kárpótolja őket az, hogy ők tulajdonképpen kétfévente szavazhatnak a szenátorokra, miközben az országban élő cseh állampolgárok csak hatévente.⁴⁹

Hogyan alakulhatott ki ennyire logikátlan megoldás? Valószínűleg a jogalkotói figyelmetlenségből. A szenátusi választásokon való részvétel esetében ugyanis, amely összesen 81 választókerületben történik, a Cseh Köztársaság területén élő állampolgárok esetében mégiscsak kötelező előírás, hogy azok abban a választókerületben rendelkezzenek állandó lakhellyel, ahol éppenséggel sor kerül a választásokra. A szenátusi választások ugyanis nem egy időben zajlanak, hanem kétfévente. Egy szenátor mandátuma hat évre szól, de a testület egyharmadát – azaz 27 szenátort – kétfévente újraválasztják. Az állandó lakóhely követelménye nem vonatkozik a külföldön élő cseh állampolgárokra, akik bármelyik szenátusi részválasztás alkalmából a hozzájuk közel eső külképviseleten kiválthatják a választói igazolványt, és azzal megjelenhetnek bármely cseh- vagy morvaországi választókerületben, ahol leadhatják voksukat az ott induló szenátorjelöltekre. A szenátusi választásoknál tehát nagyon paradox helyzet, illetve egyensúlytalanság alakult ki, amelyet előbb vagy utóbb orvosolnia kellene a cseh jogalkotónak. Amíg ugyanis ebben a rendszerben az a cseh állampolgár, aki valamely szenátusi választókerületben rendelkezik állandó lakóhellyel, csak hatévente szavazhat, addig a külföldi állandó lakóhellyel rendelkező cseh állampolgár gyakorlatilag kétfévente szavazhat, mégpedig ott, ahol ő szeretne.⁵⁰ Az egész az ő akaratától függ. Tény viszont,

⁴⁸ Ennek részleteiről lásd: Antoš, Marek: *Principy voleb v České republice*. Linde, Praha, 2008. 140–157. o.

⁴⁹ Az elmúlt években egyébként a Cseh Köztársaságban is többször felmerült, hogy a levél útján történő voksolás jóval komfortosabb lenne a külhoni szavazók többsége számára, de eddig nem került sor a bevezetésére. Lásd: Uo. 146–148. o. Ez alól a 2012-ben szabályozott közvetlen elnökválasztást sem képez kivételt.

⁵⁰ Uo. Antoš, Marek: *Principy voleb v České republice*. Linde, Praha, 2008. 144. o.

hogy a jelölési folyamatban egy külföldön élő cseh állampolgár egyetlen szenátorjelöltet sem tud támogatni aláírásával, mert arra csak az ott lakó állampolgárok jogosultak. A mostani következtetlen megoldás tehát egyfajta választási turizmusra és visszaélésekre ad lehetőséget, aminek a veszélyét csak növeli az a tény, hogy a szenátusi választásokon hagyományosan nagyon alacsony szokott lenni a részvétel.

Mi a helyzet a képviselőházi választásokkal? Itt egyszerűbb és tisztább a kép. A külképviseleteken szavazó állampolgárokat két csoportra lehet osztani: azokra, akik még rendelkeznek a Cseh Köztársaságban állandó lakhellyel és csak ideiglenesen tartózkodnak a választások napján külföldön, valamint azokra, akik már csak a külföldön rendelkeznek állandó lakhellyel. Mindkettő kategória kénytelen előzetesen regisztráltatni magát azon a cseh külképviseleten, ahol szavazni szeretne. A külföldi lakhellyel rendelkező cseh állampolgárok a lakhelyük szerint illetékes külképviseleten kénytelenek ezt megtenni. Azok a cseh- vagy morvaországi állandó lakos cseh állampolgárok, akik csak ideiglenesen tartózkodnak külföldön, először az otthoni választási szervektől kötelesek kiváltani a szavazói igazolványt, hasonlóan azokhoz, akik csupán a Cseh Köztársaságban máshol (például a víkendház szerint illetékes) szavazókörben akarnak szavazni. Ezzel az igazolvánnyal kérhetik utóbb felvételüket a speciális külképviseleti választói nyilvántartásba. A most említett választópolgári kategóriák valamelyikéhez tartozó személyek csak a cseh külképviseleteken adhatják le voksukat, mert a cseh szabályozás nem ismeri a postai szavazást. A külképviseleteken leadott voksokat aztán a választást lebonyolító szervek elküldik abba a kerületi székhelyvárosba, amelyet egy konkrét választásra nézve kisorsolt a cseh központi választási bizottság. A cseh megoldásban, eltérően az előbb ismertetett lengyel és alább ismertetendő szlovák megoldástól, mindig változik az a város, ahol hozzáadják a külföldön leadott voksokat az ottani szavazatokhoz.⁵¹ Azok a cseh állampolgárok viszont, akik a választások napján állandóan külföldön laknak, a hazájuk területén már akkor sem tudnak szavazni, ha történetesen aznap még ott is tartózkodnak. Tehát csak a voksolás miatt kár lenne hazautazniuk.⁵²

⁵¹ Érdekes, hogy eddig már kétszer sikerült így kisorsolni a České Budějovice nevű várost, amely a Dél-Csehországi Kerület központja.

⁵² Egyébként az eddigi külhoni képviselőházi választások tapasztalatai is azt mutatják, hogy nincs túl nagy érdeklődés ezen lehetőség iránt. 2006-ban külföldön 5001 cseh állampolgár regisztráltatta magát, és végül 6744 fő járult hozzá a külhoni urnákhoz (az előbbi csoporthoz ugyanis csatlakoztak a választói igazolvány alapján szavazók is). 2010-ben 6601 külföldi lakóhelyű cseh állampolgár regisztráltatta magát, a végén 8211 fő szavazott a cseh külképviseleteken. Érdekes adalék, hogy a 2008. évi szenátusi választások alkalmából külföldön 28 olyan szavazói igazolványt állítottak ki, amellyel azok birtokosai bárhol az ország területén le tudták adni a voksukat a számukra kedves szenátorjelöltekre. Ezek az adatok a cseh belügyminisztériumtól származnak, és a 2011-ig terjedő időszakra vonatkoznak.

mon maradt) jobbközép kormány azonban a kormányprogramban⁵⁶ megígérte a levél útján történő szavazás lehetőségének a bevezetését, ami 2004-ben meg is történt,⁵⁷ és ezért a külföldön élő vagy tartózkodó szlovák állampolgárok először a 2006. évi országos választásokon tudtak ilyen módon szavazni. Az állandó külföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok azonban ezzel egyidejűleg elvesztették azt a lehetőséget, hogy a választások napján személyesen szavazzanak valamely választóközterben, még akkor is, ha esetleg aznap valóban az országban tartózkodtak.

Érdekes, hogy ezt a helyszíni szavazási módot ugyan az új szlovák választási kódex már nem kultiválja, de egy kivételt mégiscsak meghagytak a jogalkotók. Az európai parlamenti választások esetéről van szó. Ezeken a választásokon ugyanis nem lehet élni a postai szavazással, és csak Szlovákia vagy egy másik uniós tagállam területén lehet szavazni. A más uniós tagállamokban élő szlovák állampolgároknak tehát dönteniük kell: vagy a szavazás napján hazamennek Szlovákiába, vagy a lakóhelyük szerinti országban regisztráltatják magukat az európai parlamenti választásokra. Az utóbbi lehetőség viszont nem vonatkozik azokra a szlovák állampolgárookra, akik sem Szlovákiában, sem másik uniós tagállamban nem rendelkeznek állandó lakóhellyel. Ezek a szavazók ezért megőrizték azt a jogot, hogy az európai parlamenti választások napján hazamehessenek, és a Szlovákia területén lévő bármely szavazóközterben leadhassák a voksukat.

A 2004. évi új parlamenti választási törvény értelmében a külföldön állandó jelleggel élő szlovák állampolgárok legkésőbb 50 nappal a szavazás napja előtt kérhették Pozsony főváros egyik kerületétől (konkrétan: Petržalka, magyarul Ligetfalu) azt, hogy ott regisztrálják őket mint külhoni szavazókat, és küldjék el nekik a szavazáshoz szükséges levélcsoomagot. Ezt a csoomagot aztán ide kellett visszaküldeni, és itt történt meg a külföldről ily módon megérkezett szavazatok megszámlálása. Ez a megoldás tehát hasonlított a lengyel megoldáshoz, de itt azért nem okozott különösebben fejfájást, mert a parla-

⁵⁵ Ez a szabály sem akadályozta meg azonban azt, hogy ne történjenek visszaélések. A legutóbbi szlovákiai elnökválasztásokon (2014) egy szlovákiai oknyomozó újságíró több útlevéllel többször szavazott, amiről egy felvételt is készített, amelyet aztán feltett az internetre. Mindez a két forduló között történt, azért a választások technikai lebonyolításáért felelős belügyminiszter egy átfogó vizsgálatot rendelt el arra nézve, hogy összesen hány külföldön élő szlovák állampolgár szavazott így. A minisztérium azt is elrendelte, hogy a második fordulóban a szavazatszámoló bizottság tagjainak az útlevéllel szavazó állampolgárok esetében mindenképpen fel kellett hívnia a központi nyilvántartót, hogy az illető dokumentum tulajdonosa nem szavazott-e már másik helyen.

⁵⁶ Erről lásd: Novotný, Peter: Vývoj volebných pravidiel na Slovensku (1990–2010), <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2010/analyzy/12>.

⁵⁷ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa akkor fogadta el a képviselőinek a megválasztásáról szóló 2004. évi 333. számú törvényt.

mon maradt) jobbközép kormány azonban a kormányprogramban⁵⁶ megígérte a levél útján történő szavazás lehetőségének a bevezetését, ami 2004-ben meg is történt,⁵⁷ és ezért a külföldön élő vagy tartózkodó szlovák állampolgárok először a 2006. évi országos választásokon tudtak ilyen módon szavazni. Az állandó külföldi lakóhellyel rendelkező állampolgárok azonban ezzel egyidejűleg elvesztették azt a lehetőséget, hogy a választások napján személyesen szavazzanak valamely választóközterben, még akkor is, ha esetleg aznap valóban az országban tartózkodtak.

Érdekes, hogy ezt a helyszíni szavazási módot ugyan az új szlovák választási kódex már nem kultiválja, de egy kivételt mégiscsak meghagytak a jogalkotók. Az európai parlamenti választások esetéről van szó. Ezekben a választásokon ugyanis nem lehet élni a postai szavazással, és csak Szlovákia vagy egy másik uniós tagállam területén lehet szavazni. A más uniós tagállamokban élő szlovák állampolgároknak tehát dönteniük kell: vagy a szavazás napján hazamennek Szlovákiába, vagy a lakóhelyük szerinti országban regisztráltatják magukat az európai parlamenti választásokra. Az utóbbi lehetőség viszont nem vonatkozik azokra a szlovák állampolgárokra, akik sem Szlovákiában, sem másik uniós tagállamban nem rendelkeznek állandó lakóhellyel. Ezek a szavazók ezért megőrizték azt a jogot, hogy az európai parlamenti választások napján hazamehessenek, és a Szlovákia területén lévő bármely szavazóközterben leadhassák a voksukat.

A 2004. évi új parlamenti választási törvény értelmében a külföldön állandó jelleggel élő szlovák állampolgárok legkésőbb 50 nappal a szavazás napja előtt kérhették Pozsony főváros egyik kerületétől (konkrétan: Petržalka, magyarul Ligetfalú) azt, hogy ott regisztrálják őket mint külhoni szavazókat, és küldjék el nekik a szavazáshoz szükséges levélcsoomagot. Ezt a csoomagot aztán ide kellett visszaküldeni, és itt történt meg a külföldről ily módon megérkezett szavazatok megszámlálása. Ez a megoldás tehát hasonlított a lengyel megoldáshoz, de itt azért nem okozott különösebben fejfájást, mert a parla-

⁵⁵ Ez a szabály sem akadályozta meg azonban azt, hogy ne történjenek visszaélések. A legutóbbi szlovákiai elnökválasztásokon (2014) egy szlovákiai oknyomozó újságíró több útlevéllel többször szavazott, amiről egy felvételt is készített, amelyet aztán feltett az internetre. Mindez a két forduló között történt, azért a választások technikai lebonyolításáért felelős belügyminiszter egy átfogó vizsgálatot rendelt el arra nézve, hogy összesen hány külföldön élő szlovák állampolgár szavazott így. A minisztérium azt is elrendelte, hogy a második fordulóban a szavazatszámoló bizottság tagjainak az útlevéllel szavazó állampolgárok esetében mindenképpen fel kellett hívnia a központi nyilvántartót, hogy az illető dokumentum tulajdonosa nem szavazott-e már másik helyen.

⁵⁶ Erről lásd: Novotný, Peter: Vývoj volebných pravidiel na Slovensku (1990–2010), <http://www.infovolby.sk/index.php?base=data/parl/2010/analyzy/12>.

⁵⁷ A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa akkor fogadta el a képviselőinek a megválasztásáról szóló 2004. évi 333. számú törvényt.

menti választások alkalmából egész Szlovákia egy választási kerületet alkot, és a választások az arányos képviselet elve alapján bonyolódnak le.⁵⁸ Azok a szlovákiai lakos szlovák állampolgárok, akik csak azért kérték, hogy külföldről szavazhassanak levél útján, mert jó előre tudták, hogy a voksolás napján külföldön fognak tartózkodni, ezt a lehetőséget a lakóhelyük szerint illetékes önkormányzati szervektől kérhették, és oda is kellett visszaküldeniük a leveles szavazatukat.

Lényeges változás a korábbi (azaz az 1990. évi) szabályokhoz képest, hogy a 2004. évi választási törvény éles különbséget tett az aktív és a passzív választójog között. Az utóbbit ugyanis a 21 éves korhatárhoz és a szlovákiai állandó lakhelyhez kötötte. Ez a korlátozás hatályban maradt az új választási kódex értelmében is. Az európai parlamenti képviselőjelöltekre viszont már nem vonatkozik ez a korlátozás – a helyzet egyébként hasonló a többi térségbeli államban –, itt tehát olyan uniós állampolgár is jelöltheti magát, akinek sem Szlovákiában, sem egy másik uniós államban nincs állandó lakóhelye.⁵⁹

Az új kódex némileg megváltoztatta a választások lebonyolítását végző infrastruktúrát. A postai szavazás szempontjából ezekből a technikai módosításokból a legfontosabb változás az, hogy az állandó külföldi lakóhellyel rendelkező szlovák állampolgárok most már nem a Pozsony-Ligetfalu polgármesteri hivatalában dolgozó ügyintézőnél regisztráltatják magukat, illetve nem ide küldik vissza a leveles szavazatukat, hanem közvetlenül a szlovák belügyminisztériumnál kell regisztrálniuk, és oda kell küldeni a szavazatot is. Az új szabályok értelmében ugyanis a belügyminisztérium lett az a szerv, amely a szlovák központi statisztikai hivatallal együtt segíti az Állami Választási és Pártfinanszírozást Ellenőrző Bizottság működését.

Magyarországon a parlament a 2011-es és a 2013-as választási reformok során teremtette meg azt a lehetőséget, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok is szavazhassanak a parlamenti választásokon. A külföldön csak rövidebb ideig tartózkodó, a magyarországi lakcímet még őrző magyar állam-

⁵⁸ Az, hogy Szlovákiában ez a lehetőség eddig nem nagyon borzolta fel a kedélyeket, valószínűleg azzal is összefügg, hogy rendszerint csak nagyon kevés külhoni állampolgár szokott élni ezzel a lehetőséggel. 2012-ben az előrehozott parlamenti választások alkalmából például csak 728 külföldi lakóhelyű állampolgár regisztráltatta magát a levél útján történő voksolásra. Lásd: www.uszz.sk. Korábban ez még kevesebb volt: 2006-ban 641 és 2010-ben csak 570. Ennél azért jóval többen szavaztak postai úton külföldről: 2006-ban 3426 fő, illetve 2010-ben 5861. Tehát a külhoni választói potenciál azért létezik, de úgy néz ki, hogy a választópolgárok többségét azok a szlovák állampolgárok alkotják, akik még (legalább formálisan) rendelkeznek szlovákiai állandó lakhellyel. Az adatokról lásd: *Volit' bude 10-tisíc zahraničných Slovákov, SME* útorok 7. 2. 2012.

⁵⁹ Egy ilyen típusú szabályozás tette például lehetővé Magyarországon a FIDESZ–KDNP-nek egy olyan nemzeti lista összeállítását, amelyen a vajdasági és kárpátaljai magyar (és magyar állampolgárságú) jelöltek is szerepeltek.

polgárok azonban már 2006-tól kezdve szavazhatnak a külföldi magyar külképviseleteken. Ezt a lehetőséget azonban 2006-ban és 2010-ben nem vett igénybe túl sok választópolgár.

A helyzet gyökeresen átalakult 2010 után, amikor a parlamenti választásokat kétharmados többséggel megnyerte a FIDESZ–KDNP konzervatív-nemzeti pártszövetség. A választási eredmények ugyanis elegendőek voltak az alkotmányozáshoz, amely lehetőséggel az új többség 2011-ben élt is, és elfogadta az ország új alaptörvényét. Az Alaptörvény már nem tartalmazta azt a korlátozó rendelkezést, miszerint az országgyűlési választásokon csak azok az állampolgárok szavazhatnak, akik egyben lakóhellyel is rendelkeznek az országban. A kormánykoalíció ígéretéhez híven az egyszerűsített honosítási eljárás során lehetővé tette, hogy azok a magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező és magyarul beszélő kérelmezők is megszerezhessék a magyar állampolgárságot, akik egyébként nem szándékoznak áttelepülni Magyarországra. A választások előtti ígéretekől eltérően pedig a koalíció a 2011 végén elfogadott új választási törvényben a külföldön állandó jelleggel élő állampolgároknak is lehetővé tette a voksolást a parlamenti választásokon. A külhoni magyar állampolgárok választójoga, illetve annak gyakorlása két vonatkozásban eltér az országban élők választási lehetőségeitől. A külhoni magyar állampolgárok választási részvétele előzetes regisztrációhoz kötött, ami egyébként logikus megkötés.⁶⁰ A másik különbség az, hogy abban a magyar rendszerben, ahol minden választópolgár két szavazattal rendelkezik (egyikkel az egyéni választókerületi jelöltre szavaz, másikkal pedig a neki szimpatikus pártlistára, illetve nemzetiségi listára), a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok csak egy szavazattal rendelkeznek: ők csak az országos pártlistákra szavazhatnak.

Magyarország ezzel a reformmal azon európai államok többségéhez zárkozott fel, ahol a parlamenti választójog gyakorlása csak az állampolgársághoz kötött. Ugyanakkor az új modell bevezetése komoly és szenvedélyes politikai vitákat okozott a kormányoldal és a baloldali, illetve liberális ellenzék között.⁶¹ Az utóbbi azzal vádolta a kormánykoalíciót, hogy ezzel a reformmal új választókat akar szerezni, mert előre látható volt, hogy az új külhoni választópolgárok többsége az előzetes felméréseknek megfelelően a konzervatív oldalt fogja erősíteni a voksolás során. Ez a félelem egyébként be is jött – ezt tükrözik a 2014. évi választások eredményei is: a levélben voksoló állampolgárok közel 95%-a a FIDESZ–KDNP választási szövetségre szavazott.

⁶⁰ A kormányzat a Magyarországon élő állampolgárok esetében is be akarta vezetni az előzetes regisztrációt, de azt az Alkotmánybíróság 2013-ban alkotmányellenesnek mondta ki.

⁶¹ Az Alaptörvény megalkotóinak az indítékairól lásd részletesebben: Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel. Elektromédia, 2011. 111–115. o.

A másik, inkább szakmai kifogás arra irányult, hogy a magyar jogrendben újnak számító, levél útján történő voksolás lehetőségét miért nem terjesztették ki azokra a magyar választópolgárokra is, akik ugyan rendelkeznek magyarországi lakóhellyel (azaz két szavazatuk is van), de a választások napján külföldön tartózkodnak, és ott a külképviseleten jogosultak voksolni. (Természetesen az a lehetőség is nyitva áll előttük, hogy a választások napján hazajöjjenek és a lakóhelyükön voksoljanak.) Bár ebbe a kategóriába beletartoznak turisták, diákok, diplomáciai kiküldöttek, misszióban dolgozó katonák és hasonló csoportok, döntő többsége mégiscsak azokból az új magyar migránsokból áll, akik munkavállalási célból rövidebb vagy hosszabb időre mentek el Magyarországról, és többnyire valamelyik uniós tagállamban vagy Észak-Amerikában dolgoznak. Tehát az új magyar diaszpóráról vagy annak embrionális előzményéről van szó. Létszámukat körülbelül 200 000 főre becsülik, de lehet, hogy számuk eléri akár a 400 000 főt is. Ez azért állapítható meg nehezen, mert közülük sokan ingáznak, illetve a többség még nem jelentkezett ki magyarországi lakcíméről. A magyar szabályok ezt a hosszabb külföldi tartózkodás esetén ugyan előírják, de e kötelezettség elmulasztását nem szankcionálják, emiatt a lakosok többsége meg is feledkezik róla.

Az ellenzék közvetlenül a választási kampány során kezdte kifogásolni, hogy a választópolgároknak ez a kategóriája miért nem szavazhat levél útján. Az ellenzék abból a premisszából indult ki, hogy miután a külföldön dolgozó magyarok száma főleg az elmúlt három-négy évben növekedett meg drasztikusan, ezért azok talán inkább a mostani jobboldali, a szónoklataiban nemzeti és itt-ott unióellenes elemeket használó kormányzat ellendrukkerei lesznek. Azaz szavazataikkal a választásokon erősíthetik az ellenzéki pártok esélyeit. Emiatt az ellenzéki pártoknak nem tetszett, hogy ez a csoport csak a külképviseleteken szavazhat, mert az egy költségesebb megoldás, mint levél útján feladni a voksot. Egyébként az előzetes elvárásokkal szemben viszonylag kevesen jelezték ilyen jellegű szándékukat – csak körülbelül 28 000 választópolgár. Ez jóval kisebb szám, mint a majdnem félmillió új állampolgár közül a választásokra magát regisztráló 190 000 választó. De az is tény, hogy az előbbi kategóriának két szavazata volt, szemben a második csoporttal.

A választópolgárok egyenlősége volt az a szempont, amely gyakran felmerült az új választási rendszer körül folytatott szakmai vitákban. A szakma egy része ugyanis kifogásolta, hogy így tulajdonképpen két kategória alakul ki az állampolgárok között: az egy- és a kétszavazatos állampolgárok csoportja.⁶² Egyes szakemberek ezt a megoldást nem találták összhangban lévőknek a strasbourgi emberjogi bíróság eddigi ítélkezésével.⁶³ E különbségtétel mellett viszont leginkább az arányosság védelme pozíciójából lehetett érvelni. A választott megoldással a jogalkotó mintha különbséget akart volna tenni azok között, akik valóban az országban is élnek, ott viselik a közterheket, és majd viselik az általuk

létrehozott képviseleti testületek döntéseinek következményeit, illetve azok között, akik esetében mindez nem igaz, de mint állampolgárok az alkotmány értelmében bármikor visszatérhetnek Magyarországra, azaz a szavazatukkal mintha a jövőre nézve szeretnék befolyásolni az eseményeket.

A kormánykoalíció a külhoni választójog bevezetésékor azzal érvelt, hogy nem szabad különbséget tenni az állampolgárok között, különösen nem politikai jogaik gyakorlása során. A külföldön élők bevonása az aktív politikai közösségbe a kormány szerint összhangban van a világ- és európai trendekkel. Ezen kívül egyes kormánypárti politikusok szimbolikus érvekkel is érveltek, azaz szerintük így valósulhat meg a nemzet közjogi egyesítése, mégpedig területi változások nélkül, illetve a választójog gyakorlásának is lehetnének identitáspolitikai céljai a határon túl élő magyar közösségekben.

Érdekesen alakult a külföldön élő magyar állampolgárok konkrét szavazási módjának a kérdése. Ez a kérdés egyébként nem 2011-ben dőlt el, hanem csak 2013-ban, az új választási eljárási törvény elfogadása során. A fő probléma abban rejlett, hogy több szomszédos állam nem viszonyul barátságosan a magyar állampolgársági politikához, főleg annak ahhoz a részéhez, hogy most a Magyarországra való áttelepülés nélkül is lehet magyar állampolgárságot szerezni. Ez a megoldás egyébként nem egyedi a kelet- és közép-európai térségben, sőt, most már majdnem divat. Három szomszédos ország pedig kifejezetten tiltja a kettős vagy többes állampolgárságot: Ausztria, Szlovákia és Ukrajna.

Emiatt és ezzel összefüggésben – részben azért, hogy az ezekben az országokban élő magyar állampolgárok a választási szándékuk gyakorlása során ne veszélyeztessék a biztonságukat és az ottani jogállásukat – egy meglehetősen bonyolult külhoni szavazási modell született. Hivatalosan a levél útján történő voksolás mellett döntött a magyar jogalkotó 2013-ban, de úgy, hogy ezt a modellt kiegészítette a külképviseleti és a helyszíni szavazás elemeivel. Ez azt jelenti, hogy a külföldön magyar választópolgároknak, miután regisztrálták magukat a választói névjegyzékben, kérniük kell egy levélsomagot, amelyben vannak szavazólapok is. Ezt a levélsomagot otthonra kérheti, de a külképviseleten, illetve Magyarországon is átveheti. Hasonló a helyzet magával a szavazással. Az optimális alapesetben a választópolgár postai úton küldi el Magyarországra a voksát, de azt is megteheti, hogy elviszi azt a saját

⁶² A választási törvény 2011. évi vitája során egyébként egyes kormánypárti képviselők részéről felmerült azon ötlet, hogy a külhoni állampolgároknak is meg kellene adni a két szavazatot, mint az összes többi magyar állampolgárnak. A konkrét megoldás az lett volna, hogy a külhoniak számára a parlament létrehozna néhány speciális egyéni választókerületet, amely mandátumainak sorsáról csak ők dönthetnének. Annak ellenére, hogy ezt a modellt támogatta Kövér László házelnök is, végül nem nyerte meg a kormányzó pártok többségének tetzését.

országában működő külképviseletre, amely aztán a levelet továbbítja Budapestre, illetve megteheti azt is, hogy a választások napján (vagy néhány nappal előtte) átmegy Magyarországra, és ott úgymond valamelyik választási irodában előzetesen letétbe helyezi a szavazatát tartalmazó borítékot. Fontos megjegyezni, hogy a külképviseleten ily módon leadott szavazatokat nem keverik össze az ott lévő urnában elhelyezett szavazatokkal, mert azokat más módon értékelik. A külhoni választópolgárok voksait a Nemzeti Választási Iroda számolja össze, egységesen és központi szinten.

Az új szabályok alapján lebonyolított első országgyűlési választások, amelyekre 2014. április 6-án került sor, reális adatokkal alátámasztottak azt, hogy Magyarországon vegyes külhoni szavazási rendszer alakult ki, illetve ezek a választások kimutatták, hogy milyenek az ebben érintettek preferenciái.

A választások előtt összesen 231 864 magyar állampolgár próbált regisztrálni a külhoni névjegyzékben, de a hatóságok ebből csak 193 793 főt vett fel a külhoni választói névjegyzékbe,⁶⁴ amelyet a magyarországi lakóhely nélküli állampolgárok számára hoztak létre. Közülük végül csak 128 712 fő tudott érvényesen szavazni, ebből az érvényes szavazólapok száma 128 429 volt.⁶⁵ Sok volt ugyanis a technikai okokból érvénytelen szavazat.⁶⁶ Mindez azt jelenti, hogy a hivatalosan nyilvántartott választópolgárok számához képest több mint 66%-os volt a választási részvétel ebben a választói kategóriában.⁶⁷ A legérdekesebb adat a szűken vett témánk szempontjából az, hogy levél formában közvetlenül a Nemzeti Választási Irodához csak 43 056 szavazat érkezett. 111 268 szavazó pedig inkább úgy döntött, hogy a külképviseleten adja le a szavazatát,⁶⁸ amire egyébként Romániában, ahol jelenleg a legtöbb szavazni akaró magyar állampolgár él, néhány ottani magyar párt is felhívta a szimpatizánsai figyelmét. Az országgyűlési egyéni választókerületek székhelyén csak 4330 fő adta le a voksát; innen azokat már a magyar választási szervek továbbították a Nemzeti Választási Irodához, ahol végső soron lezajlott a szavazatszámolás. Összesen tehát 158 654 külhoni magyar állampolgár élt valamilyen formában a külhoni (leveles) szavazati jogával, de ebből nem mindenkinek sikerült érvényesen szavazni, hanem csak 128 712 főnek.⁶⁹

⁶⁴ A legtöbben egyébként Romániából és Szerbiából regisztráltak: előzetesen Romániából 99 628 fő, Szerbiából pedig 29 144-en.

⁶⁵ A pártlistákra leadott szavazatok száma végül 128 429 volt.

⁶⁶ Hegedűs Zsuzsa: Választás: Már most nagyon sok az érvénytelen szavazat. *Heti Válasz*, online változat, 2014. április 1.

⁶⁷ Ezeket az adatokat lásd: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html.

⁶⁸ A külképviseleteken az érintettek 2014. március 24. és április 6. között adták le a voksokat.

⁶⁹ Ezeket az adatokat lásd:

http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html#downloads.

Az első magyarországi postai szavazás tehát inkább burkolt külképviseleti szavazás volt; vagy pontosabban fogalmazva: a leveles és külképviseleti szavazás érdekes kombinációja. Ez azért fontos, mert a jogalkotónak jövőben erre valamilyen formában reflektálni kellene. A választási eljárási törvénynek ugyanis éppen erre a szavazási módra (inkább alváltozatra) vonatkozó része tartalmaz egyfajta „*aknát*”. Arról van szó, hogy a választási jogszabály nem rendezi azt a kérdést, hogyan kell leadni az ilyen szavazatokat. A törvény nem írja elő a személyes leadásukat sem, amikor ellenőrizhető lenne a leadó személy azonossága, és nem zárja ki azt sem, hogy egy-egy személy mások lezárt borítékát is behozza a külképviseletre. Ezt a megoldást a jövőben célszerű lenne pontosítani, és az eljárásba beépíteni néhány garanciális elemet.

Evidens, hogy az új magyar választási rendszer nagyon sok szempontra és érdekre ügyel. Emiatt meglehetősen bonyolult is, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek is kedvezményes, preferenciális rendszerben választhatják meg a képviselőiket.⁷⁰ Minél bonyolultabb egy rendszer, annál több technikai problémát okozhat, bár úgy néz ki, hogy a 2014-es parlamenti választásokon nem merültek föl nagyobb gondok.

A most leírt választási megoldások jelzik, hogy a közép-európai térséget is elérte a választások transzborderizációjának a folyamata. A transzborderizáció alatt, amely szorosan összefügg az intenzív migrációs folyamatokkal és a globalizáció által okozott társadalmi, politikai, jogi és mentális változásokkal, tulajdonképpen azt lehet érteni, hogy nemcsak a választópolgárok migrálnak, hanem tulajdonképpen a választások, illetve a választási mechanizmusok is. Nem most, hanem már jóval korábban megdőlt az a dogma, hogy a választásokat csak szigorúan területhez kötötten lehet megszervezni. A 20. század elején ez még evidenciának számított, most azonban már nem. Egyre több ország vezetői érzik úgy, hogy a határon átnyúlóan is lehetővé kell tenni a saját állampolgárainak a véleménynyilvánítást, igaz, rendszerint a többi érintett állam beleegyezésével. Ezt általában a választási törvények is kifejezik, amikor azt írják elő, hogy a külhoni – különösen pedig a külképviseleti – voksolást akkor szándékoznak megszervezni, ha az nem ellenkezik a fogadó államok akaratával. Ugyanakkor kérdés, hogy a levél útján történő vagy az elektronikus voksolás beletartozik-e még ebbe a kategóriába, mert az igazából nem nagyon igényli a fogadó állam közreműködését, és olyan térbeli szol-

⁷⁰ Ahhoz, hogy egy nemzetiségi jelöltlistáról egy ember bejusson a parlamentbe, a rendes párlistas mandátumhoz szükséges szavazatok csupán egynegyede szükséges. Ennek ellenére 2014-ben egy nemzetiségnek sem sikerült ily módon képviselőhez jutni, de beküldhetik a parlamentbe a tanácskozási joggal rendelkező szövszólóikat. Összesen 13 ilyen szövszóló jelenhet most meg az Országgyűlésben.

gáltatási történet, amely nem feltétlenül kötődik az államhoz. Természetesen – mint minden új jelenség – ez is vitákat okozhat és a súrlódásokhoz vezethet, de ezek azért nem feloldhatatlanok.

A bevándorlók politikai integrációja a közép-európai államokban

Természetesen a migráció második – bevándorlási – arca is kihatással van a közép-európai politikai közösségek aktuális képére.⁷¹ Érdekes módon, annak ellenére, hogy a nyugati demokratikus államokban ez a kérdés eddig nagyobb vitákat volt képes gerjeszteni, mint a külhoni szavazás kérdésköre, Közép-Európában fordított a helyzet. Itt a bevándorlók politikai integrációja és az intézményesített politikai döntéshozatalban való részvételük biztosítása eddig jóval kisebb visszhangra talált, mégpedig attól függetlenül, hogy egy-egy térségbeli ország nagyvonalú vagy éppen fordítva, szűkkeblű volt a bevándorlókkal szemben. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy térségünk eddig még komolyabb formában nem szembesült a nemzetközi migráció által gerjesztett kihívásokkal. A legális bevándorlók aránya egyelőre csak a Cseh Köztársaságban éri el az uniós átlagot, az összes többi visegrádi államban alatta van. Nem csoda tehát, hogy a nyugati típusú migrációs-integrációs dilemmák egyelőre leginkább a cseheket izgatják, ahol a térség legnagyobb Európán kívüli bevándorló közössége – a több tízezres vietnami közösség – telepedett le. Ennek a közösségnek a jogi státusáról éppen ez elmúlt két-három évben kezdődtek el a komolyabb viták.

A múltban nem volt szokás a bevándorlók politikai participációs jogaival foglalkozni, legalább addig nem, amíg azok nem szerezték meg a befogadó ország állampolgárságát. Azt követően pedig már fölösleges is volt foglalkozni ezzel a problémával, hiszen legalábbis egyéni szinten a kérdés (azaz a politikai integrációs kihívás) megoldódott. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a mai meglehetősen liberális korhoz képest korábban az állampolgárság létén vagy nem létén alapuló restriktívumok jóval gyakoribbak voltak. A külföldiek például a polgári Magyarországon nem lehettek politikai egyletek és 1923 előtt gazdasági munkásegyletek – azaz szakszervezetek – tagjai sem. Azután is csak úgy lehettek tagok, hogy vezető tisztséget nem vállalhattak, és csak olyan egyletben lehettek tagok, ahol ténylegesen dolgozó munkások voltak. A külföldiek nem lehettek politikai gyűlések rendezői és szervezői sem, azo-

⁷¹ Erről a kérdésről lásd átfogóan a következő kötetet: *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Ed.: Bauböck, Rainer. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

kon csak akkor szólalhattak fel, ha erre a belügyminisztertől előzetes engedélyt kaptak. Folyóirat szerkesztője és kiadója sem lehetett akkoriban külföldi állampolgár. A külföldiek ezzel szemben tudományos, művelődési és irodalmi egyesületek tiszteletbeli tagjai lehettek, de csak a belügyminiszter jóváhagyásával. Érdekes továbbá, hogy a Magyarországon be nem vett és el nem ismert felekezetekhez tartozó idegenek saját vallásuknak megfelelő nyilvános istentiszteleteket tarthattak ugyan, de csak a nyilvános gyűlésekre vonatkozó általános rendőri szabályok betartásával.⁷²

A külföldi állampolgárok választójogának kérdése tehát sem a régebbi polgári korban, sem a kommunista diktatúrák idején nem merült fel komolyabb formában. Egyfajta kivételt jelentett ezen a területen az 1919-es Magyarországi Tanácsköztársaság a maga internacionalista, már-már globalista ideológiájával és proletár internacionalizmusával. A magyar radikális szocialisták ambivalens választási politikát folytattak: egyrészt egyenlőségen alapuló általános választási szabályokat határoztak meg, amelyek értelmében minden 18 évnél idősebb dolgozó ember számára – nemre való tekintet nélkül – választójogot biztosítottak, másrészt egész csoportokat, rétegeket és foglalkozási ágakat zártak ki a választójogból (például a papi személyeket és lelkészeket, szerzeteseket, kereskedőket, valamint azokat, akik profittermelés céljából munkásokat alkalmaztak vagy nem munka alapú járadékokból éltek). A mostani áttekintés szempontjából azonban az a legfontosabb, hogy a Magyarországon élő külföldi állampolgárságú dolgozók ugyanolyan politikai jogokat kaptak meg, mint a magyar állampolgárok, azaz a tanácsai választásokon is részt vehettek. A közélet más szféráiban is azonos elbírálás alá estek a magyar dolgozókkal. A honosítás pedig a helyi tanácsok feladata lett.⁷³

Az 1919 utáni rezsim érthető módon nem kultiválta tovább ezt a politikát, és hagyományosabb megoldásokat helyezett előtérbe. Az 1929. évi XXX. törvénycikk értelmében pedig csak az szavazhatott a helyhatósági választásokon, aki szerepelt a parlamenti választásokra szóló választói névjegyzékben. Abban pedig csak magyar állampolgárok szerepelhettek. Emellett más lakhatási, adózási és/vagy műveltségi cenzusos előírásoknak is eleget kellett tenni. A két világháború közötti időben tehát nemcsak az országgyűlési, hanem a helyi választójog is egyértelműen kötődött a magyar állampolgársághoz.

Ebben egyébként Magyarország nem volt kivétel a régióban. A jogalkotó a jóval demokratikusabb Csehszlovákiában is összekapcsolta a csehszlovák állampolgárságot és a helyhatósági választójogot. A lakóhelyhez kötődő cenzust itt is ismerték: az aktív választójog gyakorlásához legalább háromhónapos ott

⁷² Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 136–137. o.

⁷³ Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos Lajos: Magyar állam- és jogtörténet. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 534–535. o.

tartózkodást kellett felmutatni, passzív választójoga pedig csak annak volt, aki legalább egy éve lakott már a településen.⁷⁴ Ami a második világháború utáni időszakot és a kommunista pártok által felépített politikai rendszereket illeti, érdekes, hogy a jogalkotó a választójog területén sehol sem tért vissza a Magyarországi Tanácsköztársaság proletár internacionalista gyakorlatához, azaz mindenütt és minden szinten főszabályként csak a saját állampolgárok rendelkeztek választójoggal.

A helyzet csak a rendszerváltás után kezdett megváltozni – és akkor is csak lassan. A külföldi állampolgárságú személyek helyhatósági választójoggal való felruházása vonatkozásában Magyarország volt a leginkább élenjáró állam. Az 1949. évi XX. törvény szövegét felváltó nagy alkotmánymódosítás, azaz az 1989. évi XXXI. törvény értelmében az alkotmány 69. cikkének 3. bekezdése a következő rendelkezést tartalmazta: *„A helyi tanácsok tagjainak választásánál a választójog – külön törvény szerint – megilleti a Magyarországon tartósan letelepedett nem magyar állampolgárokat is.”* Az államszervezettel és a migrációval foglalkozó jogszabályok megváltozott terminológiájával összefüggésben megváltozott az ide vonatkozó szóhasználat is. Az 1990-es évek elején már a következőképpen hangzott a külföldiek választójogára vonatkozó szabályozás, nevezetesen a 70. cikk 2. bekezdése: *„A helyi önkormányzati képviselő- és polgármester-választásnál a választás joga, valamint a helyi népszavazásban és a helyi népi kezdeményezésben a részvétel joga – külön törvény szerint – megilleti a Magyar Köztársaság területén bevándoroltként élő nem magyar állampolgárt is, ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén tartózkodik.”* Tehát itt a letelepedett külföldiek helyett már a bevándoroltakról volt szó. Később ez a paragrafus kiegészült a menekültekkel is.

Végül a külföldiek választási lehetőségeire vonatkozó alkotmányos rendelkezés a következőket rendelte el: *„70. cikk (2) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választható és – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható. (3) A Magyar Köztársaságban minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyt megillet az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán – amennyiben a választás, illetve a népszavazás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodik – választó legyen, valamint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”*

⁷⁴ Schelle, Karel: i. m. 195. o.

Érdekes, hogy ez a kiterjesztés sem a rendszerváltáskor, sem később nem váltott ki különösebb vitákat a magyar politikában. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy a rendszerváltáskor, amikor először került sor erre a jogkiterjesztésre, a legtöbb letelepedett vagy valamivel később bevándorolt külföldi Romániából vagy más szomszédos országból kivándorolt magyar volt. Sőt, a Romániából távozókat egy időben még menekültként is kezelték. Velük pedig a magyar politikai közösség hagyományosan nagyfokú szolidaritást vállalt. Ez a hozzáállás tulajdonképpen azóta is változatlan.

Jelenleg, tehát az Alaptörvény elfogadását követő időszakban tulajdonképpen minden fontos, a választójoggal kapcsolatos rendelkezés egy cikkben található. A Szabadság és Felelősség című rész XXIII. cikke a következőképpen szól: *„(1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. (2) Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. (3) Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen. (4) Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. (5) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. (6) Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. (7) Mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó. Mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó. (8) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”*

A hatályos szabályozás tehát az elért eredményekre támaszkodik, és tulajdonképpen tovább folytatja az eddigi jogkiterjesztő politikát az ország területén legálisan élő külföldiekre. Ennek legjobb bizonyítéka, hogy az utolsó percekben szavazásra beterjesztett Alaptörvény tervezetéből kimaradt az a korlá-

tozó klauzula, miszerint Magyarországon csak magyar állampolgár lehet polgármester vagy a megyei közgyűlés elnöke, ami korábban még szerepelt a régi Alkotmányban.⁷⁵ A most idézett szöveg további előnye a komplexitás, valamint az, hogy a részletkérdésekre is gondol. Ilyenek például az uniós tagsággal összefüggő részletek.

A magyar Alaptörvény tehát három részvételi szintet különböztet meg: a szupranacionális (Európai Parlament), országos (Országgyűlés és az országos népszavazás) és helyi szintet, amelybe tulajdonképpen beleérti a másutt inkább középszintnek számító megyei szintet is. A nem magyar állampolgárságú migránsok szempontjából igazából csak a szupranacionális és a helyi szint érdekes. Az első szinten két egyenrangú választói kategória létezik: a magyar állampolgárok, valamint a Magyarország területén élő más uniós tagállamok állampolgárai, akik az EP-választások során egyaránt rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. A helyi politikai szinten ennél izgalmasabb a kérdés, hiszen itt jelenleg két különböző választói kategória létezik: az aktív és passzív választójoggal teljességgel rendelkező magyar és más uniós állampolgárok, valamint a csak aktív választójoggal rendelkező azon harmadik országbeli külföldiek, akik menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként Magyarországon élnek.⁷⁶

Azt lehet mondani tehát, hogy Magyarország az itt élő külföldiek politikai részvételi lehetőségei vonatkozásában meglehetősen nagyvonalú és liberális szabályozással rendelkezik. Mégpedig nemcsak regionális, hanem európai viszonylatban is. A közép-európai térségben igazából csak a szlovák szabályozás hasonlítható ehhez a megoldáshoz.

Hasonlóan liberális szabályozással rendelkezik Szlovákia is, mégpedig nemcsak most, az új választási kódex elfogadása után, hanem jóval előtte is (gyakorlatilag az ezredforduló óta). Szlovákiában eddig a helyi és regionális választásokat két törvény szabályozta: a sokszor módosított 1990. évi 346. számú törvény a települési önkormányzati szervek választásáról, valamint a szintén gyakran módosított 2001. évi 303. számú törvény az önkormányzati kerületek szerveinek a megválasztásáról. Az új kódex megszületésével mindkét előbb említett jogszabály hatályát veszítette. De a külföldi állampolgárok választási lehetőségeire vonatkozó rendelkezéseket az új kódex különösebb változtatások nélkül vette át.

⁷⁵ Ez a korlátozás valószínűleg a két pozíció sajátos jellegével függ össze. Hiszen a polgármester nem egyszerűen csak egy helyi közösségi vezető, hanem komoly államigazgatási feladatai is vannak. A megyei közgyűlési elnök, akinek egyébként normális körülményei között nincs sok hatásköre, pedig a válsághelyzetekben felértékelődhet, hiszen akkor komoly szerepe lesz mint a megyei védelmi bizottság elnökének.

⁷⁶ 2011 előtt ez még három választói kategória volt, továbbá létezett különbség a magyar és uniós polgárok között is, az utóbbiak ugyanis nem lehettek polgármesterek és a megyei közgyűlési elnökök.

Szlovákiában aktív és passzív választójoggal egyaránt a kerületi (azaz regionális) és a helyi (azaz községi és városi) önkormányzati választásokon az a szlovák állampolgár vagy külföldi személy rendelkezik, aki az adott településen (illetve a kerülethez tartozó valamely településen és az azokhoz tartozó katonai körzetben) állandó lakóhellyel rendelkezik. Az aktív választójog alsó határa mindkét esetben 18 év. A passzív választójog alsó korhatára szintenként és tisztséggként különbözik. Ahhoz, hogy valaki települési vagy kerületi képviselőjelöltként induljon, legalább a választások napján be kell tölteni 18-ik életévét. A polgármesterjelöltnek vagy az önkormányzati kerület elnökjelöltjének azonban legalább 25 évesnek kell lennie. A kódex mindkét esetben csak a kerület vagy a település állandó lakosait említi mint potenciális jelölteket, nem a szlovák állampolgárokat. Szlovákiában ugyanis sem az alkotmány, sem a választási törvények szerint ez a két tisztség nem csupán a szlovák állampolgárok számára van fenntartva.

Némileg árnyalja a Magyarország és Szlovákia által tanúsított jogi nagyvonalúság képét az, hogy egyik említett ország sem számít különösebben gyakori célországnak (legalábbis az európai kontextusban nem) a nem magyar és nem szlovák származású migránsok körében. Az uniós bevándorlási átlagot elérő Cseh Köztársaságot és most már talán részben Lengyelországot is intenzívebben érinti a nemzetközi migráció; igaz, e két ország választási szabályozása jóval szigorúbb és korlátozóbb jellegű.

A szigorúság különösen a Cseh Köztársaság esetében látványos, ahol több tízezer legális vietnami bevándorló él, illetve ahol a posztsovjettérségből származó, nem uniós oroszajkú migránsok száma már eléri a százezres méreteket.⁷⁷ Ehhez képes szembevetendő, hogy a cseh helyhatósági választási szabályozás (a helyi önkormányzati szervek megválasztásáról szóló 2001. évi 491. számú törvény) csak azon államok állampolgárai számára teszi lehetővé a szavazást, amely államok esetében azt olyan nemzetközi szerződés írja elő, amely a Cseh Köztársaságot is kötelezi. Jelenleg egy ilyen szerződés, illetve szerződés csoport létezik, nevezetesen az EU-ra vonatkozó szerződések, amelyeknek a Cseh Köztársaság is részese. Mindez azt jelenti, hogy a Cseh Köztársaság területén csak a más uniós államok ott élő állampolgárai tudnak szavazni, és azt is csak a helyi szinten. A helyi önkormányzatokról szóló 2000. évi 128. számú törvény értelmében továbbá a polgármester és helyettese csak cseh állampolgárok lehetnek. Tehát ez a két önkormányzati poszt is el van zárva a külföldiek elől.

A cseh szabályozás és annak nyomán a belügyminisztérium is 2014-ig következetesen abból indult ki, hogy csak a csehországi állandó lakóhellyel ren-

⁷⁷ Ezekről a közösségekről lásd: Halász Iván: A nemzetközi migráció és a közigazgatás. BCE, Budapest, 2011. 220–239. o.

delkező uniós polgárok tudnak szavazni a helyi választásokon. Ugyanakkor, ahogyan már 2010-ben találóan megjegyezte Jiří Jirásek cseh alkotmányjogász, az többet jelent, mint az ide vonatkozó európai szintű szabályozás. Az ugyanis a külföldieknek a helyi közéletben való részvétele kapcsán csak a jogszerű tartózkodást írja elő, ami azért kevesebb is lehet, mint az állandó jelleggel létesített lakhely.⁷⁸ Ennek ellenére egészen 2014-ig ebből a kérdésből nem bontakozott ki nagyobb politikai, illetve jogi vita.

2014-ben azonban érdekes vita bontakozott ki a cseh ombudsman és a belügyminisztérium között. Anna Šabatová ombudsman azzal a javaslattal fordult a belügyminisztériumhoz, hogy az terjessze a kormány elé a helyi önkormányzati választásokról szóló törvény novellájának tervezetét. A tervezett novella szerint minden olyan uniós polgárnak meg kellett volna adni a helyhatósági választójogot, aki a Cseh Köztársaságban regisztrált lakóhellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy az állandó vagy ideiglenes lakóhely. Az ombudsman asszony azzal érvelt, hogy a cseh állam annak idején rosszul – azaz túlzottan leszűkítően – implementálta az ide vonatkozó uniós irányelvet. Ezen irányelv ugyanis semmit nem mond arról, hogy milyen hosszúnak kell lenni a csehországi tartózkodásnak, viszont kizárja a diszkriminációt a cseh és egyéb uniós állampolgárok között.⁷⁹

A helyzetet az is bonyolította, hogy a cseh jogalkotó meglehetősen következetlenül szabályozta annak idején az európai parlamenti és a cseh helyhatósági választójogot. Az első esetben az uniós állampolgár akkor tudott Csehországban szavazni, ha legalább 45 napon keresztül rendelkezett ott állandó vagy ideiglenes lakóhellyel. Ezzel szemben a helyi választásokon csak akkor tudtak szavazni az uniós külföldiek, ha állandó lakhellyel rendelkeztek a Cseh Köztársaság területén. Ez jóval szigorúbb követelményt jelentett. Az ombudsman szerint ezzel abszurd helyzet alakult ki, hiszen a cseh jogalkotó másként értelmezte a lakhely fogalmát az EP-választások és a helyi önkormányzati választások során.⁸⁰

A cseh belügyminisztérium először nem akart engedni, de az egész jogvitát végül egy ott élő szlovák állampolgár (Peter N.) keresete alapján a brnói kerületi bíróság oldotta meg, mégpedig közvetlenül a 2014. évi őszi önkormányzati választások előtt. A kerületi bíróság szerint ugyanis az önkormányzati választójoggal nemcsak az állandó, hanem az ideiglenes cseh- és morvaországi lakóhellyel rendelkező uniós állampolgárok is rendelkeznek. Ezzel a bíróság az ombudsmannak adott igazat. A bíróság a döntésében abból indult ki,

⁷⁸ Lásd Jirásek, Jiří: Ústavní status cizinců v České republice. In: Listina a současnost. Ed.: Jirásek, Jiří. Iuridicum Olomoucense. UP v Olomouci, Olomouc, 2010. 107–108. o.

⁷⁹ Občaní EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života. 23. července 2014, <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy-2014/obcan...> 1. o.

⁸⁰ Uo. 2. o.

hogy az uniós irányelv értelmében a cseh szabályozás (ebben az esetben) nem állapíthat meg szigorúbb feltételeket az ország területén élő egyéb uniós állampolgárok számára, mint amilyen feltételek teljesítését elvárja a cseh állampolgároktól.⁸¹ Továbbá a bíróság szerint az 1994. évi európai irányelvet a cseh jogalkotás rosszul ültette át a cseh jogrendbe, emiatt pedig a belső nemzeti szabályozás konfliktusba került az uniós jogi normával.⁸²

A cseh kerületi önkormányzatok szintje teljesen el van zárva a külföldiek elől. Kivételt csupán Prága mint főváros jelent, ahol kétszintű a képviseleti rendszer, azaz az ottani lakosok nemcsak a városkerületi önkormányzatot választják, hanem a fővárosi képviselőtestületet is. Az itteni választásokat azonban a cseh választási szabályozás nem regionális, hanem kommunális választásnak tartja, mindazt annak ellenére, hogy Prága főváros egyben középszintű kerületnek is számít.⁸³

Nagyon hasonló logika mentén működő szabályozással rendelkezik Lengyelország is. Az uniós csatlakozás után született lengyel választási szabályozás szerint, amelyet magába emelt a most hatályos választási kódex is, itt is csak az uniós tagállamok Lengyelországban élő állampolgárai vehetnek részt a helyi szintű választásokon.⁸⁴ A 18. életévük elérése után a lengyel állampolgárokhoz hasonlóan aktív és passzív választójoggal rendelkeznek, de egyetlen megkötéssel: polgármesterjelölt csak lengyel állampolgár lehet. Egyébként a polgármesterekre magasabb korcenzus is vonatkozik, hiszen lengyel állampolgár is csak akkor tudja jelöltetni magát annak, ha elérte a 25. életévét. Érdekes viszont, hogy a polgármesterjelölteknek nem kell állandó jelleggel ott élniük, ahol indulnak a választásokon. Egyébként a kommunális aktív és passzív választójog érthető módon itt is az állandó lakos státusához kötött. Szemben a nemzeti szintű választásokon előírt passzív választójogi feltételekkel, hiszen jelenleg sem az államfőjelöltnak, sem a képviselőjelölteknek, sem a szenátorjelölteknek nem kell felmutatni lengyelországi állandó lakóhelyet. Az európai parlamenti választásokon viszont a lengyel választási kódex azt várja

⁸¹ Do komunálních voleb se smí zapojit i cizinci z EU s prechodným pobytem, <http://zpravy.idnes.cz/cizinci-se-mohou-zapojit-do-komunalnich-voleb>.

⁸² Uo. 2. o.

⁸³ A Cseh Köztársaság jelenleg 13 kerületből és Prága fővárosból áll. A rendszer működéséről lásd részletesen: Halász Iván: A Cseh Köztársaság közigazgatása. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula. Complex, Budapest, 2011. 699–725. o.

⁸⁴ A hatályos lengyel alkotmány egyébként nem említi meg az uniós polgárokat abban a 62. cikkben, amelyben kimondja, hogy a 18 évnél idősebb lengyel állampolgárok milyen szintű választójoggal rendelkeznek. Az uniós polgárok választójogát tehát az alkotmánybíróságnak kellett levezetnie az ide vonatkozó lengyel és uniós szabályok értelmezésével. Erről a témáról lásd részletesebben Ewa Poplawska ebben a kötetben megjelent tanulmányát.

el a képviselőjelöltektől, hogy legalább öt éve Lengyelországban vagy más uniós tagállamban rendelkezzenek állandó lakhellyel.⁸⁵

A lengyel modell értékelésénél viszont figyelembe kell venni, hogy Lengyelország rendelkezik Közép-Európában az egyik legtagoltabb önkormányzati rendszerrel, hiszen itt két középszint létezik: 16 nagy vajdaság, amelyek méreteik miatt inkább a német vagy osztrák tartományokra hasonlítanak, valamint 308 hagyományos és 65 városi járás. A járási önkormányzati szintet az 1990-es években végrehajtott közigazgatási reformok⁸⁶ során hozták létre a jogalkotók, akik általában arra törekedtek, hogy egy-egy járásra körülbelül 100 000 lakos jusson. A Lengyelországban élő uniós állampolgárok azonban sem a vajdasági, sem a járási szinten nem rendelkeznek képviseleti lehetőségekkel és politikai döntéshozatali jogokkal. A lengyel jogalkotás tehát meglehetősen szűkmarkú velük szemben.

Következtetések

A fenti ismertetés tükrében megállapítható, hogy a szűken vett közép-európai régió (azaz a Visegrádi Csoport országai) nem képviselnek homogén modellt a migrációs folyamatok választójogi kezelésének tekintetében. A régió a bevándorlók politikai integrálása vonatkozásában két alcsoportra osztható egy nagyvonalúbb magyar és szlovák párosra, valamint egy restriktívebb cseh és lengyel tengelyre. A magyar és szlovák jogalkotó a saját önkormányzati rendszer mindkét – lokális és regionális – szintjét megnyitotta a területükön legalisan és állandó jelleggel tartózkodó külföldiek előtt, és ebben nem is tettek markánsabb különbséget az uniós és a harmadik országokból származó külföldiek között. Ebben Szlovákia még Magyarországnál is nyitottabb, mert itt passzív választójoggal a magyar állampolgárok mellett csak az uniós polgárok rendelkeznek. Igaz, Szlovákia volt eddig azon ország, amely a térségben a legkevesebb külföldi migránst vonzotta, illetve azokat is alaposan megsűrte. A migrációs szempontból vonzóbb térségbeli államok – különösen a Cseh Köztársaság – pedig látványosan óvatos a politikai integráció vonatkozásában. Érdekes viszont, hogy a térség legnagyobb ázsiai bevándorló közössége, a cseh- és morvaországi vietnamiak, akik egyre intenzívebben követelik ma-

⁸⁵ A lengyel választójogra vonatkozó fejlődésről lásd: Szkrydło, Wiesław: Problemy i kierunki nowelizacji prawa wyborczego w Polsce. In: Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi. Liber, Warszawa, 2000. 165–175. o.

⁸⁶ Erről lásd részletesebben: Halász Iván: Regionalizmus, kisebbségek, önkormányzatok. Esztorgomi Forrásközpont VII. Szent István Társulat, Budapest, 2008. 9–54. o.

guknak az elismert kisebbségi státust, egyelőre nem vetették fel a választójog kérdését. Eddig a küzdelmük főleg a nemzetiségi státus elismerésére és arra irányult, hogy megszerezzék a képviselmet azokban az állami és önkormányzati tanácsokban, illetve bizottságokban, amelyek a nemzetiségi kérdésekkel foglalkoznak.

A külhoni szavazás tekintetében nem létezik a térségben ilyen markáns törésvonal. Igaz, az eddig a parlamenti választójogot csak a rezidens magyar állampolgárokra korlátozó Magyarország némileg elmaradt a főbb európai trendektől, de ez a helyzet 2010 után megszűnt. Most már mindegyik visegrádi állam lehetővé teszi a külföldön élő honfitársainak a szavazást. Ha viszont ebben a vonatkozásban is szeretnénk osztályozni a vizsgált államokat, akkor itt is két alcsoportot lehet beazonosítani. Egyrészt azokat az államokat, amelyek meglehetősen bonyolult, szerteágazó, a különböző élethelyzetekre reagálni akaró külhoni választási rendszerrel rendelkeznek (Lengyelország, Magyarország), másrészt pedig azokra az államokra, amelyek nem túl bonyolult, csak egy szavazási lehetőségre koncentráló, mondhatni monokulturális külhoni választási rendszerrel rendelkeznek (Cseh Köztársaság, Szlovákia). Mit jelent ez konkrétan? Amíg a képviselőválasztások során a csehek csak a külképviseleti, valamint a szlovákok kizárólag a postai úton történő voksolásra koncentrálnak, addig a lengyel vagy magyar parlamenti (és a lengyelek esetében az államfői) választásokon egy egész menüből választhatnak – azaz a voksukat leadhatják levél útján, külképviseleten vagy személyesen a hazájuk területén lévő valamelyik szavazatszámológó körben. Tény, hogy Magyarországon ez a megoldás kissé el van rejtve a levél útján történő voksolás elnevezés alatt, de gyakorlatilag az egy több lehetőséges rendszer. Lengyelországban ez a több alternatívából álló rendszer egyértelműen kiderül a választási kódexből.

Miért alakult mindez így mindkét előbb említett országban? Lengyelországban ez a rendszer egy fokozatos – a lehetőségeket kiterjesztő – fejlődés következménye. A lengyel jogalkotó tehát egy megoldástól a több lábon álló modell felé haladt. Magyarországon pedig az indokot főleg abban kell keresni, hogy a külhoni szavazás bevezetése itt volt leginkább átpolitizálva – akár belpolitikai, akár nemzetközi és szomszédságpolitikai vonatkozásban.

Közismert, hogy néhány szomszédos állam (Ausztria, Szlovákia, Ukrajna) nagyon negatívan viszonyul a magyar állampolgársági politikához, ezért a honi jogalkotó olyan rugalmas megoldást keresett, amely érzékenyen reagál a határon túl élő magyar állampolgári közösségek eltérő mozgásterére és lehetőségeire, illetve a rájuk leselkedő veszélyekre. Ugyanakkor Magyarországon is tapasztalható volt egyfajta graduális fejlődés a minél szélesebb és intenzívebb választási lehetőségek biztosítása során.⁸⁷

Az eddig megtartott szavazások eredményeiből egyébként is kiderül, hogy a külhoni voksolás lehetőségével leginkább a külföldön élő magyar és lengyel

állampolgárok élnek. A lengyeleknél ennek már hosszabb hagyománya van, ezért a folyamatban néha tapasztalni lehetett bizonyos megtorpanásokat (például az ezredforduló táján), de az utóbbi évtizedben a hazai választások iránti folyamatosan növekvő érdeklődés mutatható ki a lengyel régi és új diaszpóra körében. Ami pedig a Cseh Köztársaságot és Szlovákiát illeti, itt egyelőre elenyésző a külhoni választási aktivitás, annak ellenére, hogy mindkét állam komoly külföldi közösségekkel rendelkezik, és Szlovákiában már a pártok is felismerték az ebben rejlő lehetőségeket.

⁸⁷ Az új magyar választási szabályokról és azok gyakorlati érvényesüléséről lásd legaktuálisabban: Határtalan választások. Szerk.: Cserny Ákos. NKE, Budapest, 2014. és a benne szereplő tanulmányok.